Algemene Rekenkamer

Validering nota 'In het belang van Nederland'



Validering nota
'In het belang van Nederland'

Inhoud

Dit onderzoek in het kort

Aanleiding onderzoek

Wij hebben op verzoek van de minister van Financiën onderzoek gedaan naar de visie op de krijgsmacht van de toekomst, zoals vervat in de nota 'In het belang van Nederland'. Deze nota is opgesteld door de minister van Defensie, in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken en in de ministerraad vastgesteld. Dit verzoek is aan de Algemene Rekenkamer gedaan in het kader van de afspraken in het regeerakkoord 'Bruggen slaan'. Daarin was afgesproken dat een visie op de krijgsmacht van de toekomst zou worden ontwikkeld die past bij de militaire ambities en uitgaat van het beschikbare budget. Reden hiervoor was dat de oorspronkelijke voornemens met betrekking tot (onder meer) de vervanging van de F-16 niet meer zonder meer uitvoerbaar bleken.
In dit rapport presenteren wij onze validering van de nota.

Validering Algemene Rekenkamer

Onderdeel van het verzoek van de minister van Financiën is om een oordeel te geven over de financiële inpasbaarheid van de in de nota beschreven maatregelen. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat - met de gemaakte kanttekeningen - de financiële onderbouwing van de nota de best mogelijke financiële benadering biedt met de op dit moment beschikbare gegevens voor besluitvorming over de gepresenteerde keuzes. De financiële onderbouwing biedt als raamwerk houvast, maar heeft *per keuze* beperkte houdbaarheid, die bovendien per keuze verschilt.

Dat impliceert wel dat het Ministerie van Defensie in de toekomst nog stappen zal moeten zetten om te komen tot betere informatie over de kostenontwikkeling van wapensystemen, zowel ten behoeve van betere beheersing van de Defensie-uitgaven als van betere informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De minister heeft in de nota aangegeven dat zij voornemens is om in de komende jaren deze stappen te zetten. Het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer hebben toegezegd het Ministerie van Defensie hierbij te ondersteunen. We achten het belangrijk dat bij deze vervolgstappen ook de verdere uitvoering van het project SPEER[1] betrokken wordt, dat moet zorgen voor een defensiebreed financieel en materieellogistiek informatievoorzieningssysteem.

De financiële onzekerheid rond de keuze voor de opvolger van de F-16 is in de onderhavige nota beter vertaald naar beschikbare budgetten dan tevoren. Dit is belangrijke winst sinds onze brief van mei 2013 aan de Tweede Kamer over de informatiepositie van de Tweede Kamer in dit dossier. De financiële inpasbaarheid van de keuze om deze budgetten te gebruiken voor de aanschaf en exploitatie van 37 JSF-toestellen (inclusief de al gekochte twee testtoestellen) beschouwen we op basis van de op dit moment beschikbare gegevens als maximaal onderbouwd. Wij verwachten niet dat extra inspanningen van het ministerie op dit moment nog tot nauwkeuriger cijfers zouden kunnen leiden. Deze positieve ontwikkeling biedt echter geen zekerheid dat Defensie in staat zal zijn van jaar tot jaar alle uitgaven binnen die gegeven financiële ruimte te houden. Dit geldt zowel voor de aanschaf en exploitatie van de JSF als voor de nota als geheel. Met alle winst van een vooruitblik voor investeringen en exploitatie van de jachtvliegtuigen van 15 jaar vooruit past de kanttekening dat voor de komende vijf jaar het kasritme nog ernstig verstoord kan blijken en dat voor de vijf jaar daarna de

1 Strategic Process and ERP Enabled Reengineering.

exploitatie van de jachtvliegtuigen door de uitfasering van de F-16 en infasering van de JSF meer uitgaven zal vergen dan nu gemiddeld jaarlijks voorzien.

Volgens de ambtelijke studie die de minister van Defensie heeft laten uitvoeren, weerspiegelt het kunnen uitvoeren van de zes missietypen, als geconcretiseerd in 2008, nog steeds de meest relevante militaire en technologische ontwikkelingen. De ambtelijke studie heft onze observaties (2009) over de kandidatenvergelijking 2008 niet op en wijst ook zelf op de beperkingen van de huidige actualisering, waardoor het niet mogelijk is de kandidaten op alle aspecten opnieuw uitputtend te vergelijken en te positioneren. De ambtelijke studie laat ontwikkelingen zien bij alle toestellen, maar heeft volgens de nota geen nieuwe inzichten opgeleverd over de kwaliteiten van de verschillende jachtvliegtuigen: de JSF wordt dan ook nog altijd als het “beste toestel” gezien.

Over de wenselijkheid van de keuze voor de JSF spreekt de Algemene Rekenkamer zich uiteraard niet uit, evenmin als over het tegendeel.

De nota van de minister van Defensie bevat twee nieuwe elementen die de relatie tussen haar en het parlement nader bepalen: zo wordt het investeringsbudget voor de vervanging van de F-16 nu als ‘taakstellend’ ingevuld, en daarnaast introduceert de minister een langjarige vooruitblik op de uitgaven aan wapensystemen.
We achten het een goede zaak dat in het budget voor vervanging van de F-16 een ruime risicoreservering wordt aangehouden.
In de nota gaat de minister van Defensie er vanuit dat als meevallende kostenontwikkelingen tot vrijval hiervan leiden, deze middelen benut kunnen worden voor de aanschaf van meer JSF-toestellen. Anderzijds zou de constatering dat minder dan 37 toestellen kunnen worden gekocht, leiden tot een heroverweging van het hele project. We zijn van mening dat in de nota het aantal toestellen, de financiële onderbouwing daarvan en de ambitie met de jachtvliegtuigen zo met elkaar verbonden zijn, dat niet slechts in geval van minder toestellen, maar ook van meer, een heroverweging van het project aan de orde is. Bij een dergelijke heroverweging zou bovendien niet slechts het kabinet, maar ook de Tweede Kamer betrokken moeten worden. En dit alles nog afgezien van het feit dat er nieuwe afspraken met het Ministerie van Financiën zijn gemaakt in het kader van de eindejaarsmarge die eerst gerespecteerd moeten worden.

De minister van Defensie schrijft in de nota dat deze leidt tot een financieel en operationeel duurzame krijgsmacht. Om dit te bewerkstelligen heeft de minister de inzetbaarheidsdoelstellingen verlaagd, en per krijgsmachtonderdeel maatregelen genomen om beter aan de nieuwe inzetbaarheidsdoelstellingen te kunnen voldoen. Ook wij vinden dat de ambities van de krijgsmacht en de mogelijkheden om die te realiseren dichter bij elkaar zijn gebracht. Dat wil echter nog niet zeggen dat zij in balans zijn. De werkelijkheid is nog rauwer dan uit de nota al blijkt. Ook met de maatregelen uit de nota is nog steeds sprake van een kloof tussen de (verlaagde) ambitie en de capaciteiten van de krijgsmacht, waardoor ook in de toekomst concessies gedaan zullen moeten worden aan de uitvoering van taken of aan de getraindheid van het personeel.

Zo schrijft de minister in de nota over de inzetbaarheid van de JSF: “Met 37 F-35’s (= JSF) blijft, naast de permanente inzet voor de bewaking van het eigen en bondgenootschappelijk luchtruim, de onafgebroken gelijktijdige inzet van vier gevechtsvliegtuigen mogelijk ter ondersteuning van Nederlandse grondtroepen zoals eerder in Uruzgan en nu in Kunduz.”. De Algemene Rekenkamer kan de stelligheid van deze uitspraak niet onderschrijven. De inzetbaarheidsberekeningen van het ministerie zijn niet compleet, de onderhandelingen met België over samenwerking bij de bewaking van het nationale luchtruim zijn nog gaande en het is de vraag of als die samenwerking doorgaat ze de ingeboekte operationele besparing oplevert. Ook is er geen duidelijkheid over de mate waarin de onderhoudsproblemen bij de krijgsmacht, in casu de luchtmacht, zich bij de JSF niet zullen voordoen.
Zo zal de vermindering van de vlieguren van de Chinooks niet alleen leiden tot minder vlieguren voor training van Landmacht en Marine, maar ook leiden tot minder trainingsuren voor helikopterbemanningen. En dat leidt weer tot beperking van de inzetbaarheid van de luchtmobiele brigade.
De eenmalige ingreep in de marinevloot – niet in gebruik nemen van het Joint Support Ship (JSS) - zal wel leiden tot betere (financiële) inpasbaarheid van de ambities met lagere exploitatielasten voor de toekomst.
Al eerder waarschuwden we voor vastgoed-beslissingen zonder deugdelijk inzicht in de vastgoed-portfolio (gebruik, benutting, bezetting). Het vastgoedvoorstel in de nota (onder meer nieuwbouw Vlissingen) ontbeert nog steeds een volwaardige business case gebaseerd op een stabiele en deugdelijke raming van de vastgoedbehoefte.

Om de krijgsmacht financieel en operationeel duurzaam te maken zal nog kritischer gekeken moeten worden naar de relatie tussen ambitie enerzijds en geld, mensen, middelen en tijd anderzijds.

Aanbevelingen Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de financiële onderbouwing als raamwerk houvast biedt, maar tegelijkertijd *per keuze* een beperkte houdbaarheid heeft, die bovendien per keuze verschilt. Wij achten het mogelijk en ook noodzakelijk dat de minister van Defensie, maar zij niet alleen, doorgaat met het toekomstbestendiger maken van zowel het raamwerk als de verschillende keuzes. De risico’s die wij daarbij signaleren en soms voorzien hebben van een aanbeveling, vragen op afzienbare termijn de aandacht van zowel de minister van Defensie als van de minister van Financiën, en in een enkel geval van het kabinet.

Zo wijzen wij op risico’s bij het ministerie van Defensie van de interne organisatie, van beheer, van meerjarenramingen die nog te kort vooruit kijken om te voldoen aan de eisen van echte Life Cycle Costing en ontbrekend risicomanagement passend bij de risico-reserveringen. We wijzen op risico’s verbonden aan de nieuwe, nog niet uitgekristalliseerde, spelregels tussen de ministeries van Defensie en Financiën. Ook is nog onduidelijk wanneer iets departementale dan wel kabinetsbrede besluitvorming vergt.
Ook wijzen we op de nog ontbrekende invulling van het parlementair budgetrecht rond de status van de gepresenteerde cijferreeksen die verder in de tijd vooruit reiken dan de normale begrotingscyclus, maar wel de besluitvorming nu moeten schragen. Evenzo hebben bijna alle ogenschijnlijk uitsluitend financiële beslissingen direct gevolgen voor de (verlaagde) inzetbaarheid van de krijgsmacht waarbij de Tweede Kamer tijdig betrokken hoort te zijn.

Sommige risico's spelen op korte termijn, sommige dienen zich in latere jaren aan. Op korte termijn moet bijvoorbeeld nog op de lopende begroting 2013 de zogenaamde 'spanning' op de investeringsbegroting van Defensie worden teruggebracht; ook ontbreken de plannen nog voor de al ingeboekte bezuinigingen (de zogenaamde 'ambitiedelta'). Structureler voor de eerst komende jaren speelt de verstoring van het kasritmebeeld door onzuiverheid van de ramingen. Komt daar nauwkeuriger zicht op, dan worden die jaren gevolgd door de infaseringsrisico's.

Wij bevelen de minister van Defensie en de minister van Financiën aan binnen afzienbare tijd voorstellen te doen om deze kwesties het hoofd te bieden. De nu ingezette versterking van de beheersing van de Defensie-uitgaven vergt nog structurele inspanningen van alle betrokkenen.
Daartoe rekent de Algemene Rekenkamer ook zichzelf.

Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van Defensie en van Financiën hebben gereageerd op de concept-versie van dit rapport. Deze reactie is, met een nawoord van de Algemene Rekenkamer, in dit rapport opgenomen in hoofdstuk 5.

1 Inleiding

1.1 Verzoek van de minister van Financiën

De minister van Financiën heeft ons op 30 november 2012 verzocht[2]:

1. een validering te geven van de door de minister van Defensie op te stellen visie op de krijgsmacht van de toekomst;
2. tussentijds al commentaar te geven op voorstellen van het Ministerie van Defensie voor de opzet van de financiële onderbouwing hiervan;
3. meer in den brede ons oordeel te geven over de kwaliteit van de informatievoorziening tot op heden over de ontwikkeling van investeringskosten, exploitatiekosten en aantallen jachtvliegtuigen.

We hebben bij brief van 18 december 2012 de minister van Financiën toegezegd op dit verzoek in te gaan.[3]

Op 22 mei 2013 hebben wij de Tweede Kamer een brief gestuurd: 'Informatiepositie Tweede Kamer Vervanging F-16 (reconstructie)' (Algemene Rekenkamer, 2013a). Daarmee beantwoordden wij het derde deel van het verzoek van de minister van Financiën.

Eerder in het jaar ontving de Algemene Rekenkamer van de minister van Defensie een opzet van de financiële onderbouwing van de visie ter becommentariëring en concept-versies van de visie om haar onderzoek uit te voeren.
De definitieve versie van de visie is vervat in de door de ministerraad vastgestelde nota 'In het belang van Nederland' en is samen met de ontwerpbegroting voor 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden. In dit rapport geven we, in reactie op de eerste twee vragen van de minister van Financiën, onze validering van deze nota.
De correspondentie die wij in het kader van de uitvoering van dit onderzoek met de ministers van Defensie en van Financiën hebben gewisseld is opgenomen in de bijlagen 3 tot en met 5.

1.2 Context

Project Vervanging F-16
Het Ministerie van Defensie heeft momenteel F-16 jachtvliegtuigen in bezit. De F-16 is een eenmotorig jachtvliegtuig, dat sinds 1979 in Nederland en verschillende andere landen in gebruik is. In totaal kocht Nederland 213 F-16 toestellen, waarvan er momenteel nog 68 actief zijn. De huidige Nederlandse toestellen zijn in dienst gesteld tussen de jaren 1979 en 1992.
De Nederlandse F-16's moeten volgens Defensie op termijn vervangen worden. Sinds 2002 neemt Nederland daarom deel aan een internationaal samenwerkingsprogramma voor de ontwikkeling van een nieuw jachtvliegtuig, de Joint Strike Fighter (JSF). Volgens de nota zullen op termijn 37 JSF–toestellen de huidige 68 F-16 toestellen vervangen. De Nederlandse deelname aan het internationale JSF-programma valt binnen het project Vervanging F-16, dat sinds 1999 de status van Groot Project heeft.

2
Het verzoek van de minister van Financiën is opgenomen in bijlage 1 We hebben de tekst van het verzoek hier samengevat.

3
Zie bijlage 2.

Eerdere rapporten Algemene Rekenkamer over dit onderwerp
Sinds 2005 informeren wij de Tweede Kamer jaarlijks over de stand van zaken rond de vervanging van de F-16. Wij gaan onder meer in op de ontwikkelingen in de aankoopvoorbereiding en (sinds 2011) op de gevolgen hiervan voor de huidige F-16-vloot. In april 2009 hebben we de Tweede Kamer tevens een brief gestuurd met observaties over de actualisering van de kandidatenvergelijking uit 2008.

In het rapport ‘Uitstapkosten Joint Strike Fighter’ van 25 oktober 2012 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat elk van de door de minister van Defensie voorgelegde drie opties (doorgaan, gedeeltelijk stoppen of helemaal stoppen met het JSF-project) noopte tot het nader afwegen van de ambitie van Defensie, omdat elk van deze opties ingrijpende gevolgen voor de luchtmacht en voor de rest van de krijgsmacht zou hebben.

Sinds 28 maart 2013 onderhouden we een webdossier ‘Vervanging F-16’, te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl). Daarin staat informatie uit onze eerdere onderzoeken over de vervanging van de F-16, over het project Vervanging F-16, de Lockheed Martin F-35 *Lightning II Joint Strike Fighter* (JSF) en over het internationale programma waarin de JSF wordt ontwikkeld. Wij actualiseren het webdossier periodiek en informeren de Tweede Kamer per brief over deze updates.

Onderzoek begroting en jaarverslag Ministerie van Defensie
Wij doen jaarlijks verantwoordingsonderzoek bij het Rijk, waarbij wij het gevoerde financieel en materieel beheer beoordelen en nagaan of de informatie in de jaarverslagen tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels.

Het Ministerie van Defensie werkt sinds 2009 aan het op orde krijgen van het financieel en materieel beheer. Wij vinden dit van groot belang. In een brief aan de Tweede Kamer van 21 november 2012 meldden wij dat verwachtingen van de minister vaak werden bijgesteld maar dat ambities voor het beheer niet werden aangepast (Algemene Rekenkamer, 2012b). Naar aanleiding van onze brief heeft de minister de ambities herijkt en de Kamer hierover op 14 februari 2013 per brief geïnformeerd (Defensie, 2013a).

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Defensie* (Algemene Rekenkamer, 2013b) constateerden wij dat het financieel en materieel beheer in 2012 was verbeterd. Wij vroegen ons echter af of de bredere bedrijfsvoering tijdig is ingericht op de nieuwe behoeften van Defensie.
Onze zorg was mede ingegeven door de tot dan toe beperkte voortgang van het programma SPEER[4]. De bedrijfsvoering en in het bijzonder de informatiesystemen moeten ondersteunend zijn aan het realiseren van de inzetbaarheidsdoelstellingen van de krijgsmacht. We schreven in ons rapport dat om te beoordelen of inzetbaarheidsdoelstellingen nu en in de toekomst kunnen worden gehaald, betrouwbare informatie nodig is over de operationele gereedheid en over de kosten van personeel en materieel per wapensysteem. De huidige systemen leveren deze informatie nog in onvoldoende mate. Wij gaven aan het belangrijk te vinden dat de minister doorgaat met het uitvoeren van het verbeterprogramma voor het beheer en het verder op orde krijgen van de krijgsmacht. Wij gaven tevens aan te verwachten dat de nota ‘In het belang van Nederland’ leidt tot een nieuwe oriëntatie op SPEER, waarbij de informatiesystemen ondersteunend zijn aan het realiseren van de inzetbaarheidsdoelstellingen van de krijgsmacht.

4
Strategic Process and ERP Enabled Reengineering..

1.3 Leeswijzer

Zoals toegezegd aan de minister van Financiën hebben we de nota 'In het belang van Nederland' en de financiële onderbouwing daarvan in samenhang onderzocht. We hebben daartoe gekeken in hoeverre de nota past binnen de financiële randvoorwaarden die het kabinet eraan heeft gesteld. Wij behandelen dit in hoofdstuk 2.
Ook hebben we het besluit over de vervanging van de F-16 onderzocht, als integraal onderdeel van de nota. Wij behandelen dit in hoofdstuk 3. Ten slotte gaan wij in hoofdstuk 4 in op de vraag hoe de ambities van de nota zich verhouden tot de capaciteiten. We doen dit toegespitst op de jachtvliegtuigen, de Chinook-helikopters, het Joint Support Ship (JSS) en het vastgoed.

2 Financiële inpasbaarheid nota

2.1 Opzet financiële onderbouwing

2.1.1 Wapensystemen als basis

In de financiële onderbouwing van de nota 'In het belang van Nederland' heeft het Ministerie van Defensie ervoor gekozen om 'wapensystemen' het uitgangspunt te laten zijn. Dit is nieuw, want tot dusver was het 'organisatieonderdeel' de basis voor de indeling van de administratieve systemen en de begroting. Hierdoor was tot dusver het inzicht in de kosten van de wapensystemen bij de krijgsmacht gering. De NAVO adviseert al geruime tijd haar leden om de kostenontwikkeling van wapensystemen in kaart te brengen (NAVO, 2003). De Algemene Rekenkamer heeft in het verleden het ministerie gewezen op gebreken in de kennis over met name de exploitatiekosten van wapensystemen. Dat in de financiële onderbouwing van de nota de wapensystemen als basis zijn gehanteerd, is dus een belangrijke stap vooruit, en informatie op deze basis is ook nodig voor het afwegingsproces dat inherent is aan de in de nota verwoorde visie op de krijgsmacht van de toekomst.
Deze keuze compliceert onvermijdelijk wel het genereren van de voor de onderbouwing benodigde financiële gegevens. Tot dusver zijn de financiële systemen en ramingsmethodieken van Defensie immers niet ingericht om vanuit dit uitgangspunt te werken.

2.1.2 Life Cycle Costing nog niet consequent gehanteerd

Het Ministerie van Defensie heeft in de financiële onderbouwing van de nota elementen van *Life Cycle Costing* (LCC) gehanteerd, maar LCC is nog niet volledig als uitgangspunt uitgewerkt. LCC is een set van technieken om de levensduurkosten van een systeem gedurende elke fase te kunnen modelleren, voorspellen en analyseren (NAVO, 2003). LCC is daarom een belangrijk instrument voor het Ministerie van Defensie om inzicht te krijgen in de volledige levensduurkosten van een wapensysteem.

In de onderliggende spreadsheets van de financiële onderbouwing van de nota zijn al wel per wapensysteem gegevens opgenomen zoals de datum van de indienstneming, wanneer het aan vervanging toe is en de jaren waarin een *mid life update* (indien van toepassing) nodig is. Aldus is een begin gemaakt met het geven van inzicht in welke fase van de levenscyclus het wapensysteem zich bevindt.
De minister van Defensie zegt te willen onderzoeken hoe en wanneer de systematiek van LCC een structurele plaats kan krijgen in het plan- en begrotingsproces en in de bedrijfsvoering van het ministerie en op welke wijze dit al kan plaatsvinden in lopende trajecten. De nota bevat hiervoor een stappenplan met een looptijd tot en met 2016.

2.1.3 Horizon naar 15 jaar

De financiële onderbouwing van de nota kijkt vijf jaar terug (tot en met 2008) en vijftien jaar vooruit (tot en met 2028). Dit is winst, want tot dusver was de financiële informatie die het Ministerie van Defensie over haar toekomstplannen aan de Tweede Kamer verschafte, summier. Zo bevatte de begroting van het ministerie tot dusver alleen informatie over de investeringen over vijf jaar vooruit en in het geheel geen informatie over de exploitatiekosten.

Anderzijds hebben de keuzen die in de nota zijn gemaakt financiële gevolgen die zich uitstrekken over een veel langere periode. Zo zal de vervanging van de F-16 financiële gevolgen hebben tot voorbij het jaar 2050. In de financiële onderbouwing van de nota zijn slechts de eerste jaren hiervan in kaart gebracht. De Algemene Rekenkamer heeft het ministerie bij de beoordeling van de opzet van de financiële onderbouwing van de nota op dit punt gewezen.

De tijdshorizon van vijftien jaar vergroot weliswaar het zicht op de financiële consequenties van de nota, maar vergroot tevens de inherente onzekerheid in de financiële onderbouwing. Omdat het ramingsinstrumentarium van het ministerie tot dusver niet ingesteld is geweest om verder dan tien jaar vooruit te kijken, dienden veel gegevens op basis van extrapolatie gegenereerd te worden. Dat de voor de extrapolatie gehanteerde cijfers zelf ook in veel gevallen al op basis van schattingen en extrapolaties tot stand waren gekomen, heeft onontkoombaar gevolgen voor de plausibiliteit van de cijfers in de financiële onderbouwing.

2.2 Budgettair kader

2.2.1 Budgettair kader vastgesteld conform afspraken

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher (Algemene Zaken, 2013) staat dat de minister van Defensie bij de visie op de krijgsmacht van de toekomst uit dient te gaan van het beschikbare budget. In de brief van de ministers van Defensie en van Financiën aan de Tweede Kamer van 30 november 2012 schreven de ministers dat uitgangspunt van de visie zou zijn: “het huidige budget in overeenstemming met het regeerakkoord, en de voltooiing van de lopende bezuinigingsoperatie bij Defensie, inclusief reorganisaties en het traject ‘krijgsmacht op orde’.

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van Defensie zich in de financiële onderbouwing vrijwel helemaal aan deze begrenzing heeft gehouden. Op twee punten zijn nadere afspraken gemaakt met het Ministerie van Financiën die afwijken van het bestaande budgettaire kader:

- onbeperkte eindejaarsmarge;
- wijziging van het spanningsregime.

2.2.2 Onbeperkte eindejaarsmarge

Volgens de geldende begrotingsregelingen mag een ministerie voor maximaal 1,0 procent van het gecorrigeerde begrotingstotaal aan nog niet gedane uitgaven naar het volgende jaar schuiven (eindejaarsmarge). Dit is nodig omdat uitgaven door omstandigheden vertraagd kunnen raken. Deze regeling voorkomt ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar.

Het Ministerie van Defensie heeft beargumenteerd dat bij haar investeringen vaak een lange tijd ligt tussen planvorming en uitgave en dat de planning van uitgaven beïnvloed wordt door vertragingen. Binnen de bestaande begrotingssystematiek zou het ministerie niet de zekerheid hebben dat ze op het juiste moment de beschikking heeft over de benodigde gelden. Om die reden is met het Ministerie van Financiën afgesproken dat het bestaande systeem van de eindejaarsmarge, alleen voor het Investeringsartikel (artikel 6) van de Defensiebegroting, aangepast wordt: vanaf begrotingsjaar 2013 mag het ministerie voor dit artikel een niet procentueel begrensde (‘onbeperkte’) eindejaarsmarge voor de investeringsuitgaven hanteren. Middelen voor materieelinvesteringen die niet in het begrotingsjaar worden besteed mogen worden

doorgeschoven naar het volgend jaar. Op deze manier blijft het toegewezen geld beschikbaar bij vertraging van materieelinvesteringsprojecten.
De verruiming van de eindejaarsmarge is niet zonder voorwaarden:

- de onbeperkte eindejaarsmarge geldt slechts voor materieelinvesteringen; voor alle overige uitgaven geldt de gewone eindejaarsmarge van 1%;
- de onbeperkte eindejaarsmarge is begrensd tot één jaar: gedurende die tijd blijft het bedrag voor de investering beschikbaar. Duurt de vertraging langer, dan gelden de gewone begrotingsregels;
- de onbeperkte eindejaarsmarge mag pas worden ingezet als er elders op de begroting geen problemen meer zijn. Zijn er bijvoorbeeld nog tekorten bij personeel of materiële exploitatie, dan zullen ongebruikt gebleven bedragen van het investeringsartikel eerst hiervoor bestemd moeten worden.

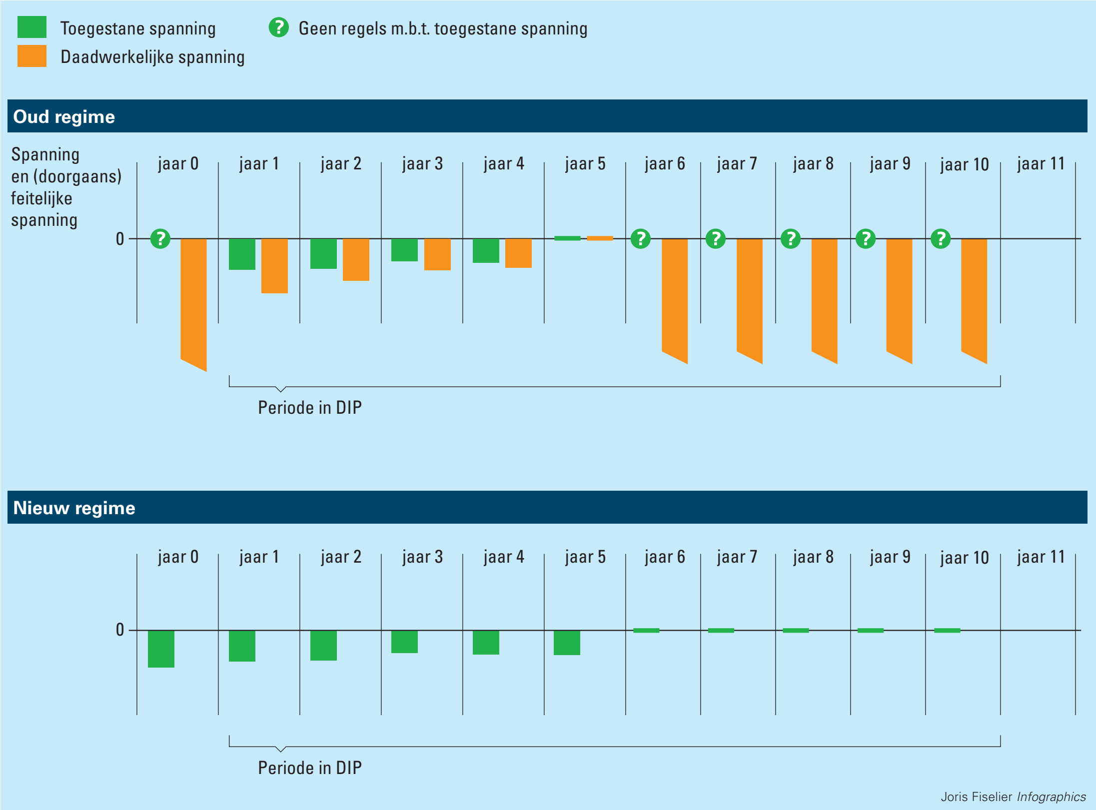
Daarnaast wordt twee keer per jaar (voorjaar en augustus) beoordeeld of het verloop van de uitgaven door de jaren heen aangepast moet worden.

We achten de nieuwe regeling van de eindejaarsmarge een zinvolle aanpassing om de nadelige consequenties van het kasstelsel voor het Ministerie van Defensie te verzachten. Zonder deze regeling zou het ministerie immers bij vertraging risico lopen de budgetten af te moeten staan aan de algemene middelen. We wijzen er wel op dat gebruik van de eindejaarsmarge niet mag leiden tot een minder behoedzame en adequate planning van kasuitgaven. We merken tevens op dat het vooralsnog onduidelijk is hoe de Tweede Kamer in concrete gevallen wordt betrokken bij het gebruik van de eindejaarsmarge, bijvoorbeeld via de suppletoire begrotingen of achteraf bij de Slotwet, en of hierbij ook de consequenties voor de inzetbaarheidsdoelstellingen vermeld zullen worden. Voor de uitoefening van het budgetrecht van de Tweede Kamer is dit van belang.

2.2.3 Spanningsregime Defensie investeringsplan gewijzigd

Het tot dusver interne Defensie investeringsplan (DIP) van het Ministerie van Defensie bevat de geplande investeringen voor groot materieel, infrastructuur en informatievoorziening voor het hele ministerie. Tot dusver overstegen de financiële consequenties van deze plannen de financiële mogelijkheden van het ministerie aanzienlijk. Dit wordt intern aangeduid met ‘spanning in het DIP’. Ook hier is het argument dat in de plannen altijd vertragingen optreden, waardoor meer uitgaven gepland moeten worden dan de kaders daadwerkelijk toelaten.
Volgens de vóór de nota geldende afspraken met het Ministerie van Financiën was ‘spanning in het DIP’ zeer beperkt toegelaten voor de eerste vijf jaren na het begrotingsjaar, maar voor het begrotingsjaar én de periode vanaf het zesde jaar golden geen regels. Als gevolg hiervan vertoonde het DIP een grote ‘bult’ aan plannen zonder dat duidelijk was hoe die in de begroting zouden passen. Dit is in het kader van deze nota veranderd. De nieuwe afspraken geven een regeling voor spanning in het begrotingsjaar en de vijf jaar erop volgend, maar daarna mag er helemaal geen spanning meer zijn in het DIP.

Figuur 1 Oude en gewijzigde spanningsregime DIP



We achten deze aanpassing van het spanningsregime voor de investeringsplanning redelijk. De nieuwe regeling voorkomt de grote bult aan plannen op lange termijn terwijl de flexibiliteit op de korte termijn die in het DIP inderdaad gewenst is, enigszins verruimd is.
De ontwikkeling is relevant voor de Tweede Kamer, omdat de minister op termijn voornemens is om de langjarige planningsgegevens op te nemen in de begroting.

2.3 Budgettaire inpasbaarheid van de maatregelen in de nota

2.3.1 Verwachte uitgavenreeksen kloppen cijfermatig, maar veel is nog onzeker

In paragraaf 2.1.1 gaven we al aan dat de keuze om wapensystemen als uitgangspunt voor de financiële onderbouwing te hanteren onze steun heeft, maar het genereren van de benodigde gegevens is nog een gecompliceerd proces. De bestaande financiële systemen en ramingsmethodieken nemen voornamelijk de organisatieonderdelen als uitgangspunt. De benodigde gegevens waren hierdoor niet eenvoudig uit deze systemen te betrekken, en moesten in veel gevallen via speciaal opgestelde toerekeningsregels en schattingen gegenereerd worden. De nauwkeurigheid van deze schattingen en toerekeningsregels was voor ons niet in alle gevallen na te gaan. De correcte toepassing ervan hebben we wel vast kunnen stellen, evenals de aansluiting van de gehanteerde cijfers op de onderliggende systemen en tussen de verschillende stappen in de financiële onderbouwing. We merken wel op dat in een aantal gevallen sprake is van een opeenstapeling van extrapolaties (extrapolaties van geëxtrapoleerde cijfers die weer gebaseerd zijn op schattingen). Dit is inherent aan het zo ver vooruit kijken in de financiële onderbouwing.

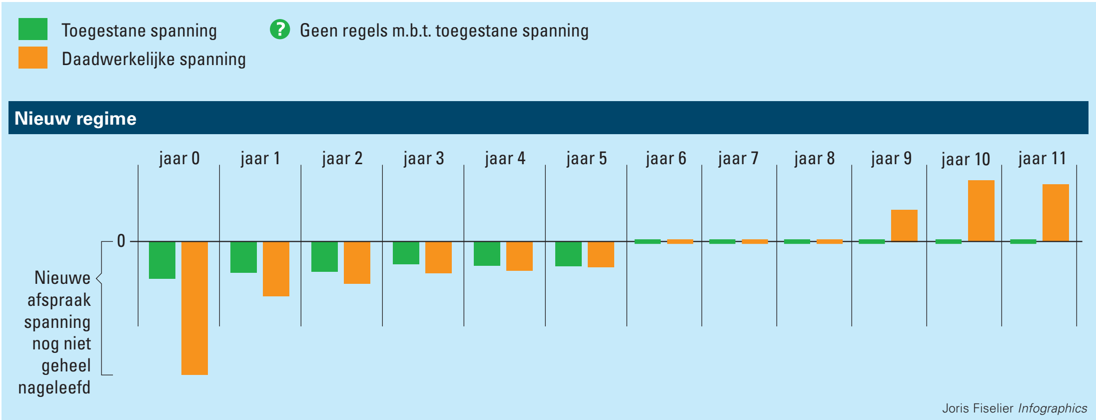
2.3.2 Financiële onderbouwing grotendeels sluitend

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat - met de gemaakte kanttekeningen - de financiële onderbouwing van de nota de best mogelijke financiële benadering biedt met de op dit moment beschikbare gegevens voor besluitvorming over de gepresenteerde keuzes. De financiële onderbouwing biedt als raamwerk houvast, maar heeft *per keuze* beperkte houdbaarheid, die bovendien per keuze verschilt.

Niettegenstaande de gemaakte opmerkingen over de inherent beperkte nauwkeurigheid van de cijfers constateren we dat de in de financiële onderbouwing opgestelde cijferreeksen grotendeels blijven binnen de afgesproken budgettaire grenzen. Hierop zijn enkele uitzonderingen.

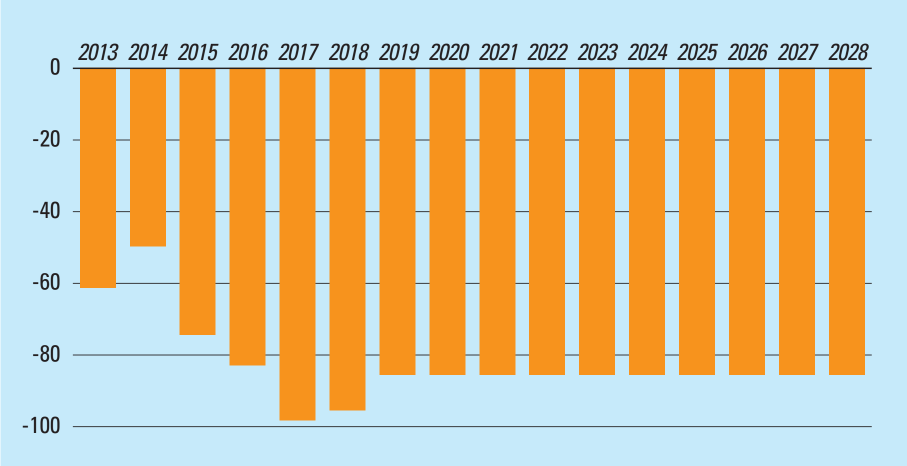
We constateren dat de nieuwe afspraken voor het spanningsregime niet strikt zijn nageleefd: met name in het begrotingsjaar 2013 overstijgen de geplande investeringen het daarvoor beschikbare budget met 62,8% terwijl dit volgens het nieuwe spanningsregime voor dit jaar maximaal 30% mag zijn. De ministers van Defensie en van Financiën hebben afgesproken dat de spanning nog in 2013 moet zijn teruggebracht in lijn met het de nieuwe regeling. Het is daarbij niet de bedoeling dat de spanning doorschuift naar 2014, zoals voorheen gebruikelijk was. We hebben nog niet vast kunnen stellen of dit is gebeurd.

Figuur 2 Verloop spanning in het DIP, in mln €



Een tweede constatering is dat nog niet alle lopende bezuinigingstaakstellingen die onderdeel vormen van het budgettair kader in de nota met concrete bezuinigingsmaatregelen zijn ingevuld. Het betreft met name bezuinigingen op de materiële exploitatie van de wapensystemen. In de cijferreeksen is dit opgelost door hiervoor jaarlijks negatieve bedragen (de 'ambitiedelta') op te nemen, waarvan nog onduidelijk is hoe die bezuinigingen zullen worden ingevuld. Gedurende de looptijd van de nota beloopt deze ambitiedelta tussen € 50 miljoen en € 98 miljoen per jaar, waarbij overigens de delta voor de jaren vanaf 2019 structureel op -€ 80 miljoen is gesteld. Voor de sluitendheid van de financiële onderbouwing hoeft dit geen gevolgen te hebben, omdat de bedragen van de nog te bepalen bezuinigingen al wel zijn ingeboekt, maar het vormt wel een risico voor de beheersbaarheid.

Figuur 3 Verloop ambitiedelta materiële exploitatie wapensystemen, in mln €



2.3.3 Kasritme onvoldoende realistisch

Voor de financiële inpasbaarheid is het niet slechts van belang wat de financiële consequenties van de plannen zijn, maar ook op welke manier de uitgaven hiervoor in de tijd verdeeld zijn. Dat is met name binnen het kasstelsel van de Rijksoverheid bepalend voor de vraag of deze uitgaven daadwerkelijk gedaan kunnen worden zoals gepland.

In de financiële onderbouwing van de nota is voor de meeste cijferreeksen met dit 'kasritme' in eerste instantie wel rekening gehouden, maar dit is in latere bewerkingen ervan niet meer consequent gedaan. Diverse uitgavenposten zijn in de loop van het proces aangepast met bedragen die als gemiddelde in de cijferreeksen zijn verwerkt. Van deze bedragen zijn niet de te verwachten pieken en dalen in beeld gebracht. Hierdoor is het kasritmebeeld, voor zover dat al in de cijfers zat, aanzienlijk verstoord. De Algemene Rekenkamer heeft de minister bij de beoordeling van de *opzet* van de financiële onderbouwing gewaarschuwd voor het gebruik van gemiddelden in de financiële onderbouwing. Het belemmert een nauwkeuriger vaststelling van de financiële inpasbaarheid van de nota.[5]

2.3.4 Robuustheid van de cijfers

Risicoanalyses

Het Ministerie van Defensie heeft redelijke inspanningen verricht om de financiële onderbouwing zo robuust mogelijk te maken, dat wil zeggen dat deze zo min mogelijk afhankelijk is van het gelijk blijven van de omstandigheden.

Het ministerie is nagegaan wat de financiële gevolgen zijn van vertragen, herfaseren, versnellen en verwijderen van investeringsprojecten op de kostenreeksen.

Het Ministerie van Defensie paste verder de gebruikelijke risicoanalyses toe. Risico's van projecten rond wapensystemen worden daarbij ingeschat op laag, midden of hoog afhankelijk van globale factoren als het land van productie, de doorlooptijd van het project, de ontwikkelingsaspecten, en eventuele internationale samenwerking. Het ministerie hanteert op basis hiervan een risicoreserve van 5%, 7,5% of 10%.

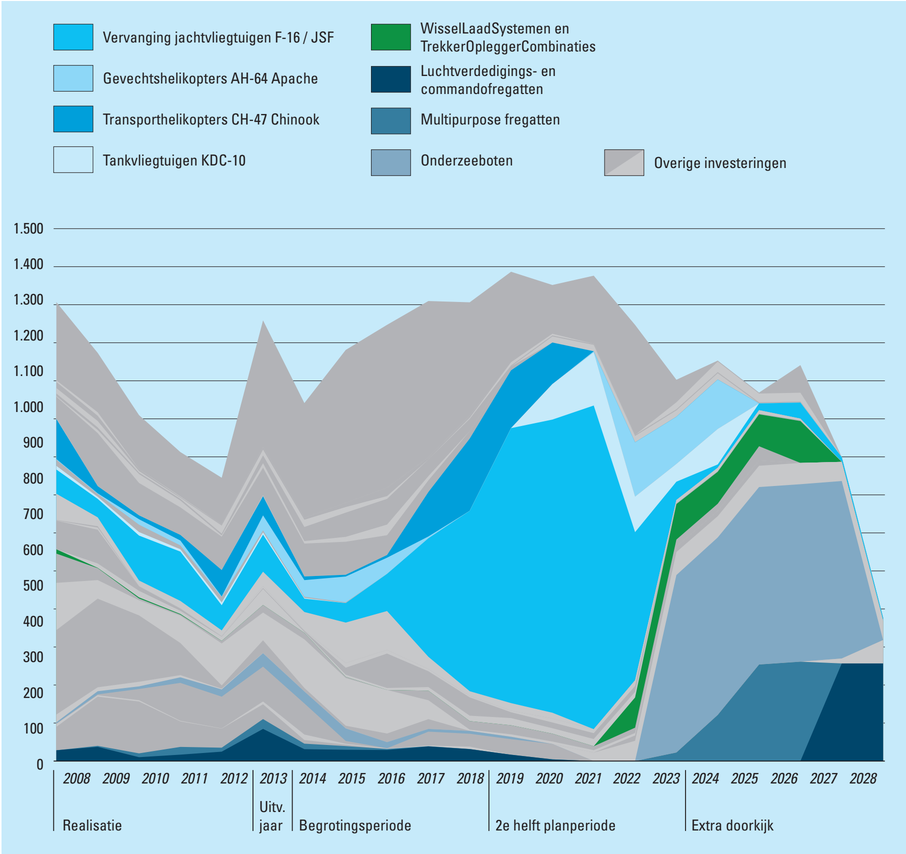
In hoofdstuk 3 gaan we in op de speciale risicoreservering die voor de opvolging van de F-16 in de nota is afgesproken.

5
Zie bijlage 4.

Mogelijke gevolgen vertraging van investeringen

Het totaalbedrag aan investeringen van het Ministerie van Defensie voor de komende vijftien jaar bedraagt volgens de nota ruim € 18 miljard. Het verloop van deze investeringen hebben we weergegeven in figuur 4.

Figuur 4 Verloop investeringen in wapensystemen



De figuur laat zien dat de minister van Defensie de investeringen in de grote wapensystemen in de nota zeer dicht achter elkaar gepland heeft. Het laat tevens de prominentie van de investering in de JSF ten opzichte van de andere investeringen zien. Duidelijk is dat vertraging bij de JSF onmiddellijk invloed heeft op de planning van de investeringen in de andere wapensystemen, al is op voorhand niet exact te zeggen op welke manier. Uit onze monitoringonderzoeken Vervanging F-16 en het onderzoek 'Uitstapkosten JSF' (Algemene Rekenkamer, 2012a) bleek wel dat uitstel van vervanging van grote wapensystemen aanzienlijke aanvullende kosten voor instandhouding en exploitatie van de te vervangen wapensystemen kan betekenen.

Internationale samenwerking

Of de plannen uit de nota passen binnen het budgettaire kader is op verschillende onderdelen afhankelijk van het slagen van (internationale) onderhandelingen en van de vraag of daarmee het beoogd effect wordt bereikt. In onze beoordeling van de opzet van de financiële onderbouwing waarschuwden we de minister van Defensie voor deze afhankelijkheid en adviseerden we om in voorkomende gevallen te voorzien in een terugvaloptie. De minister heeft deze raad gedeeltelijk opgevolgd. Zo voorziet de beleidsmaatregel voor internationale samenwerking voor transportvliegtuigen in een terugvaloptie. In andere gevallen zijn de ramingen conservatief en voorzien van risicoreserveringen.

Alleen bij de jachtvliegtuigen is van te voren de winst van internationale samenwerking ingeboekt, met name voor de samenwerking met België in de QRA-taak[6].

2.4 Status van de cijfers

Volgens de nota zijn de cijferreeksen in de financiële onderbouwing van de nota geen eenmalige exercitie om aan te tonen 'dat het past'. Dit suggereert dat deze cijfers een plaats krijgen in het reguliere begrotingsproces. De cijfers voor 2014 en de vijf jaar daarop zijn volgens het Ministerie van Defensie in de ontwerpbegroting 2014 verwerkt. De minister van Defensie heeft echter nog geen duidelijke uitspraak gedaan over de status van de cijferreeksen voor de volgende jaren en de rol daarvan verder in de toekomst.

We achten het wenselijk dat de minister de Tweede Kamer in de begroting uitgebreider dan tot dusver informeert over de kostenontwikkeling van wapensystemen en over de financiële consequenties van investeringsplannen voor de toekomst. De cijferreeksen uit de financiële onderbouwing kunnen immers niet nu al gezien worden als bindend voor de toekomstige begrotingen, omdat de keuzes in de nota het parlementair budgetrecht onverlet laat.

Het parlement zal de komende jaren geactualiseerde ramingen ontvangen. Afwijkingen ten opzichte van eerdere ramingen zullen daarbij aan de orde zijn, zowel vanwege de hiervoor gesignaleerde inherent beperkte nauwkeurigheid van de ramingen als vanwege het niet consequent hanteren van het kasritme in de cijferreeksen. Substantiële afwijkingen van de geraamde cijfers vragen alsdan een duidelijke motivering van de minister: de cijfers zijn immers gepresenteerd als onderbouwing van de nota waarmee kabinet en Tweede Kamer zich langjarig committeren. Informatie over afwijkingen moet daarom vast onderdeel zijn van het begrotingsproces.
We menen dat het Ministerie van Defensie met de ingeslagen weg belangrijke stappen heeft gezet om te komen tot betere beheersing van de defensieuitgaven en betere informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Deze ontwikkeling zal nog vele vervolgstappen vergen, waarbij het ministerie haar financiële systemen en ramingsmethodieken (mede) zal inrichten met wapensystemen als uitgangspunt aan de hand van levensduurkosten. In de nota heeft de minister aangegeven dat zij voornemens is om deze vervolgstappen te zetten. Het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer hebben beiden aan het Ministerie van Defensie toegezegd om hierbij te ondersteunen. We achten het belangrijk dat bij deze vervolgstappen ook de verdere uitvoering betrokken wordt van het project SPEER, dat moet zorgen voor een defensiebreed financieel en materieellogistiek informatievoorzieningssysteem.

6
Quick Reaction Alert: bewaking van het Nederlandse luchtruim, waarbij binnen enkele minuten een of meer jachtvliegtuigen in de lucht kunnen worden gebracht bijvoorbeeld om een onbekend vliegtuig boven Nederlands grondgebied te onderscheppen.

3 Keuzes en gevolgen[7]

3.1 Kabinet kiest voor JSF als vervanger F-16

Met het vaststellen van de nota 'In het belang van Nederland' heeft het kabinet definitief gekozen voor de JSF als opvolger van de F-16. Het kabinet doet dit naar eigen zeggen op grond van operationele, financiële en economische overwegingen. Volgens de nota kan Nederland binnen de beschikbare financiële ruimte 37 JSF-toestellen kopen. De minister van Defensie geeft in de nota aan dat zij dit aantal voortaan zal hanteren voor planningsdoeleinden en haar partners in het F-35 programma daarvan in kennis zal stellen.

3.2 Studie eindrapport actualisering Vervanging F16[8]

De minister van Defensie heeft in het kader van de nota een ambtelijke studie laten uitvoeren. In het "Eindrapport Actualisering vervanging F-16" dat met de nota naar de Tweede Kamer is gestuurd, is de informatie uit de kandidatenevaluatie van 2001 en de actualisatie daarvan in 2008 opnieuw geactualiseerd. Volgens de ambtelijke studie weerspiegelen het kunnen uitvoeren van de zes missietypen, als geconcretiseerd in 2008, nog steeds de meest relevante militaire en technologische ontwikkelingen.

Op 17 april 2009 stuurden wij de Twee Kamer een brief met observaties bij de actualisatie van de kandidatenvergelijking uit 2008 (Algemene Rekenkamer, 2009). Wij wezen in deze brief onder meer op een aantal, deels inherente, beperkingen en onzekerheden bij de actualisatie van de kandidatenvergelijking in 2008. Die beperkingen en onzekerheden bestonden er onder meer uit dat fabrikanten geen bindende antwoorden hoefden te geven, de krappe planning voor respons van de fabrikanten en de verwerking daarvan door het ministerie en de onevenwichtigheid die bestond tussen de informatie over de JSF en de andere toestellen.
In de ambtelijke studie is nagegaan, op grond van voornamelijk open bronnen, of er wezenlijke veranderingen zijn opgetreden sinds de kandidatenvergelijkingen van 2001 en 2008. Ook zijn er nog gesprekken gevoerd door het Ministerie van Defensie met enkele fabrikanten van andere toestellen, zij het niet allemaal voor afronding van de studie. De ambtelijke studie heft onze observaties over de kandidatenvergelijking 2008 niet op en wijst ook zelf op de beperkingen van de huidige actualisering, waardoor het niet mogelijk is de kandidaten op alle aspecten opnieuw uitputtend te vergelijken en te positioneren.

De ambtelijke studie laat ontwikkelingen zien bij alle toestellen, maar heeft volgens de nota geen nieuwe inzichten opgeleverd over de kwaliteiten van de verschillende jachtvliegtuigen: de JSF wordt dan ook nog altijd als het "beste toestel" gezien. De ambtelijke studie doet geen uitspraak meer over de onderlinge financiële verhoudingen van de kandidaten : volgens de studie kan dat niet omdat alleen over de JSF actuele, verifieerbare informatie beschikbaar is, en over de andere vijf toestellen niet.

Het Ministerie van Defensie heeft in de opmaat naar de nota alleen voor de JSF berekend hoeveel toestellen met het beschikbare budget aangeschaft en geëxploiteerd kunnen worden.

7
Titel hoofdstuk 6 nota 'in het belang van Nederland'.

8
Naar aanleiding van bestuurlijke en ambtelijke signalen is deze paragraaf op 10.09.2013 opnieuw geredigeerd zodat het opgeroepen beeld beter overeenkomt met onze bevindingen. De samenvatting is op hetzelfde punt aangepast.

3.3 Financiële onderbouwing vervanging F-16

3.3.1 Criteria voor nul-verdringing

De minister van Defensie schrijft in de nota dat de vervanging van de F16 niet ten koste mag gaan van andere capaciteiten binnen de rest van de krijgsmacht. Dat uitgangspunt is in de nota uitgewerkt in drie criteria:

- de investering voor de vervanging moet passen binnen het gereserveerde investeringsbudget van € 4,521 miljard;
- de exploitatie van het vervangende toestel moet passen binnen het huidige exploitatiebudget van de F-16;
- binnen zowel het investerings- als het exploitatiebudget wordt een risico-reservering van 10% aangehouden.

De keuze van de minister om de vervanging van de F-16 te laten passen binnen het reserveringsbedrag van € 4,521 miljard is nieuw. Tot dusverre bestond geen taakstellend budget voor de vervanging van de F-16. Het bedrag van € 4,521 miljard werd onder het kabinet Rutte/Verhagen geïntroduceerd, als 'reservering' voor de vervanging van de F-16. De formele status van dit bedrag was tot dusver steeds onduidelijk, ook in relatie tot een aantal te verwerven toestellen. Wij hebben de Tweede Kamer hierop gewezen in onze brief 'Informatiepositie vervanging F-16' van 22 mei 2013 (Algemene Rekenkamer, 2013a).

In ons onderzoek 'Uitstapkosten JSF' (Algemene Rekenkamer, 2012a) stelden we vast dat van het gereserveerde bedrag van € 4,521 miljard op dat moment nog € 4,05 miljard resteerde. Er was daarbij rekening gehouden met het feit dat het Ministerie van Defensie al een aantal uitgaven aan het project had gedaan, onder andere voor de aanschaf van twee testtoestellen.[9] In de nota zijn deze cijfers nader geactualiseerd: het restant bedraagt per 31 december 2012 nog € 4,025 miljard. In bijlage 6 is dit weergegeven.

Het Ministerie van Defensie heeft de huidige exploitatiekosten van de F16 vastgesteld op € 270 miljoen per jaar. Hiermee geeft het Ministerie van Defensie voor het eerst inzicht in deze kostenpost. Tot dusver stelde de minister van Defensie steeds dat de exploitatiekosten van individuele wapensystemen niet aan de administratie te ontlenen waren.

De omvang van de risicoreservering van tien procent van het investeringsbudget is gebaseerd op het nog niet uitgegeven deel daarvan, omdat alleen daarop nog risico rust. De risicoreservering voor de investeringen bedraagt daarom € 402,5 miljoen. Voor het bepalen van de omvang van de risicoreservering op de exploitatie is niet uitgegaan van € 270 miljoen, maar van € 210 miljoen. Het verschil van € 60 miljoen komt ruwweg overeen met de personele kosten van de vliegbases Volkel en Leeuwarden. Omdat Defensie stelt hierover geen risico te lopen, is dit bedrag voor de bepaling van de risicoreserve buiten beschouwing gelaten. De risicoreserve op de exploitatie omvat daarom € 21 miljoen.

De berekening van de omvang van de risicoreservering is in de reeds genoemde bijlage 6 weergegeven.

9
In ons rapport Uitstapkosten Joint Strike Fighter (Algemene Rekenkamer, 2012a) hebben we dit nader toegelicht.

Binnen deze beperkingen berekende het Ministerie van Defensie dat de financiële ruimte volgens de huidige inzichten toereikend is voor de aanschaf van 37 JSF-toestellen, waaronder de twee reeds aangeschafte testtoestellen. Het heeft daarbij een deel van het investeringsbudget verschoven naar het exploitatiebudget. Ook dit is weergegeven in bijlage 6.
Deze verschuiving, als overheveling van begrotingsartikel 6 (Investeringen krijgsmacht) naar artikel 4 (Taakuitvoering luchtstrijdkrachten) doet zich pas voor na 2018. Ze is derhalve nog niet in de ontwerpbegroting 2014 verwerkt.

We hebben vastgesteld dat de bepaling van deze budgetten, inclusief dat voor de huidige exploitatie van de F-16, en de berekening van de omvang van de risicoreserve correct is uitgevoerd. We hebben eveneens vastgesteld dat de door het Ministerie van Defensie opgestelde ramingen voor de investering en voor de exploitatie van de JSF op basis van het aantal van 37 toestellen passen binnen deze budgetten.
De plausibiliteit en nauwkeurigheid van de ramingen over de JSF hebben wij niet beoordeeld. De aannames die daarin zitten vallen buiten onze expertise. Zo zijn de gebruikte cijfers gebaseerd op gegevens afkomstig uit de Verenigde Staten. Die gegevens zijn door het Ministerie van Defensie in samenwerking met TNO 'vertaald' naar de Nederlandse situatie. De uitkomsten van die exercitie zijn voor ons derhalve een gegeven. Wel hebben wij vastgesteld dat die uitkomsten correct in de ramingen zijn opgenomen.

TNO/Defensie rekenmodel op basis van (financiële) informatie uit de Verenigde Staten

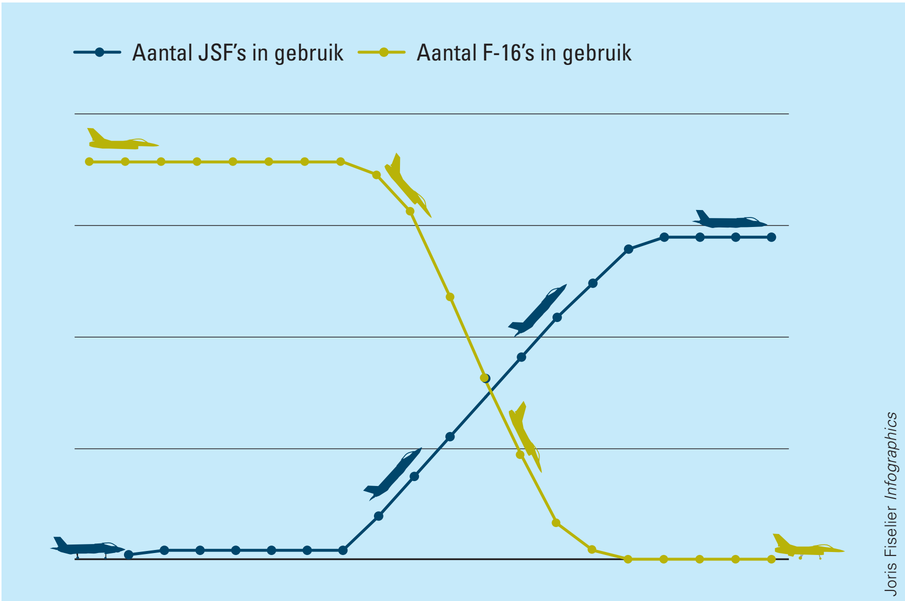
Wij hebben niet de uit de Verenigde Staten afkomstige gegevens op juistheid kunnen beoordelen. We wezen onder meer in de beantwoording van Kamervragen op 16 mei 2012 (Algemene Rekenkamer, 2012e) op het feit dat Nederland als partnerland binnen het internationale JSF-programma voor (financiële) broninformatie over de JSF in belangrijke mate afhankelijk is van het JSF Program Office en het Amerikaanse Ministerie van Defensie. Voor ons is het Nederlandse Ministerie van Defensie object van onderzoek. Wij hebben geen bevoegdheden om de totstandkoming en/of juistheid van de Amerikaanse broninformatie te onderzoeken. De Amerikaanse Rekenkamer (Government Accountability Office, GAO) onderzoekt jaarlijks het JSF-programma. De GAO baseert zich daarbij op eigen brongegevens, die voor een deel afkomstig zijn van het Amerikaanse Ministerie van Defensie. Wij kunnen daarom geen uitspraak doen over de objectiviteit van deze informatie.
Ook is het de GAO niet toegestaan ons niet door haar gepubliceerde onderzoeksgegevens te verstrekken. We kunnen wel gebruik maken van de gepubliceerde (en waar nodig toegelichte) onderzoeksconclusies van de GAO. Dat is in dit rapport gebeurd. Dat geldt eveneens voor informatie van de rekenkamers van andere partnerslanden.

Wij hebben evenmin het Defensie/TNO-rekenmodel in opzet en werking getoetst. De auditdiensten van de Ministeries van Defensie en van Economische Zaken hebben in het kader van hun assurancerapporten bij het grote project Vervanging F-16 dit model beoordeeld en qua systematiek gevalideerd. Wij verwijzen naar deze rapportages voor hun bevindingen daaromtrent.

De financiële onzekerheid rond de keuze voor de opvolger van de F-16 is beter vertaald naar beschikbare budgetten dan tevoren. Dit geldt zowel voor het investeringsbudget van € 4,521 miljard als voor de bandbreedte waarbinnen de exploitatie moet blijven (maximaal € 270 miljoen per jaar). Dit is belangrijke winst sinds onze brief van mei

2013 aan de Tweede Kamer over de informatiepositie van de Tweede Kamer in dit dossier.
Over de wenselijkheid van de keuze om deze financiële ruimte te gebruiken voor de aanschaf van de JSF spreekt de Algemene Rekenkamer zich uiteraard niet uit, evenmin als over het tegendeel. We concluderen wel dat de financiële inpasbaarheid van deze keuze - op basis van de op dit moment beschikbare gegevens - als maximaal onderbouwd moet worden beschouwd.
Deze positieve ontwikkeling biedt echter geen zekerheid dat het Ministerie van Defensie in staat zal zijn van jaar tot jaar alle uitgaven binnen de financiële ruimte te houden. Dit geldt zowel voor de aanschaf en exploitatie van de JSF als voor de nota als geheel. De nauwkeurigheid van de cijfers is daarvoor te beperkt; het kasritme in de cijferreeksen is te onzuiver en de financiële onderbouwing geeft slechts zicht op de komende vijftien jaar terwijl de financiële gevolgen van het besluit over de JSF zich tot ver na 2050 uitstrekken.
Daar komt voor de komende jaren bij dat nog te weinig bekend is over de transitiejaren van F-16 naar JSF. We moeten er vanuit gaan dat tijdens de transitieperiode 2019-2023 wanneer de F-16 wordt uit- en de JSF wordt ingefaseerd, de exploitatiekosten van de jachtvliegtuigen hoger zullen zijn dan € 270 miljoen per jaar. Het gelijktijdig hebben van twee typen jachtvliegtuigen is duurder dan één. Het Ministerie van Defensie heeft echter voor de overgang naar 37 JSF-toestellen nog geen transitieplanning opgesteld.

Figuur 5 In- en uitfasering F-16 en JSF



3.3.2 Afspraken risicoreserveringen nodig

We achten de aanwezigheid van een risicoreservering op zowel de investerings- als de exploitatiekosten voor het project Vervanging F-16 een goede zaak.
Omdat het Ministerie van Defensie in het kader van de nota geen risico-inventarisatie heeft gemaakt anders dan de globale analyse die wij in paragraaf 2.3.4 vermelden, kunnen wij niet beoordelen in hoeverre de omvang van de risicoreservering voldoende is. We merken op dat in elk geval valutarisico's en het inflatierisico volgens ambtelijke afspraken tussen Financiën en Defensie niet gedekt mogen worden door de risicoreservering, dit omdat hier andere instrumenten voor zijn, zoals valutatermijntransacties en prijsbijstelling.

We merken verder op dat de nota geen informatie geeft over het beheersen van de risico's. Alleen met deugdelijk risicomanagement kunnen we er vanuit gaan dat de risicoreservering uitsluitend wordt ingezet voor het beoogde doel. Dan kan ook pas blijken of de reservering toereikend is. We merken hierbij op dat veel van de rond de JSF bestaande risico's in de Verenigde Staten spelen en buiten het beheersingsbereik van het Ministerie van Defensie vallen.

Het is kortom belangrijk om de risico's vooraf goed in kaart te hebben. De nota biedt een dergelijk overzicht nog niet. Het ontbreken van een systematisch en specifiek op het project toegesneden overzicht van de risico's en de manier waarop deze zich ontwikkelen zal het moeilijk maken om objectief te kunnen beoordelen wanneer risico's zijn opgeheven en de risicoreservering dus kan vrijvallen. In het kader van de nota is met het Ministerie van Financiën de afspraak gemaakt dat het Ministerie van Defensie Financiën ervan moet overtuigen dat de risico's voldoende zijn verminderd, er is echter niet afgesproken hoe en aan de hand waarvan dat zou moeten plaatsvinden.

We bevelen aan dat het Ministerie van Defensie een helder risico-overzicht opstelt en aan de hand hiervan de Tweede Kamer periodiek informeert over de ontwikkeling van de risico's, bijvoorbeeld in de jaarrapportages Vervanging F-16 die de minister van Defensie periodiek naar de Tweede Kamer stuurt. We attenderen de minister van Defensie op de risicoreservering die voor de HSL-Zuid en de Betuweroute was ingesteld, waarbij het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat (nu Ministerie van Infrastructuur en Milieu) destijds een tabel heeft opgesteld waarin alle risico's van de projecten waren geïnventariseerd en waarop werd bijgehouden in hoeverre de risico's nog opgeld deden (Algemene Rekenkamer, 2007). Aan de hand daarvan kon goed worden geïllustreerd in hoeverre de risicoreservering toereikend was, nog nodig was of kon vrijvallen.

3.3.3 Heroverweging voor ander aantal

De nota stelt dat Defensie over zal gaan tot de aanschaf van meer toestellen, als daartoe binnen het afgebakende financiële kader de komende jaren alsnog ruimte ontstaat. Die mogelijkheid doet zich volgens de nota voor als de risicoreservering niet volledig hoeft te worden aangesproken en als de aanschafprijs van de JSF lager uitvalt dan nu voorzien. In dat geval zouden, volgens de nota, de vrijgevallen middelen van de risicoreservering benut kunnen worden voor de aanschaf van meer toestellen.

Wij merken op dat eventuele meevallers in de aanschafprijs volgens de gemaakte afspraken rond de eindejaarsmarge (zie paragraaf 2.2.2) eerst bestemd moeten worden voor eventuele tekorten elders in de defensiebegroting, waaronder ook bij personeel of materiële exploitatie.

Wij wijzen verder op de bestelsystematiek van het JSF-programma, die wij beschreven in ons onderzoek 'Uitstapkosten JSF' (Algemene Rekenkamer, 2012a). Deze bestelsystematiek dicteert dat al vier jaar voor aflevering van de toestellen contractuele en financiële verplichtingen aan de orde zijn. Het kabinet houdt rekening met de instroom van de eerste toestellen in de luchtmacht in 2019. Dit brengt de vraag over aanwending van de risicoreservering, afhankelijk van de spelregels die overeen worden gekomen, mogelijk snel dichterbij en kan maken dat deze vraag al in 2014 of 2015 aan de orde is.

De nota geeft geen inzicht in de gevolgen voor wanneer op grond van de huidige budgetten en risicoreserveringen minder dan 37 toestellen kunnen worden aangeschaft. De nota vermeldt hierover alleen dat indien zich grote veranderingen voordoen in de aspecten product, tijd of geld die zelfs de marges in het projectbudget overstijgen, een heroverweging door het kabinet van het project binnen de afgebakende financiële kaders zal plaatsvinden.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat in de nota het aantal toestellen, de financiële onderbouwing daarvan en de ambitie met de jachtvliegtuigen zo met elkaar verbonden zijn, dat niet slechts in geval van minder toestellen, maar ook van meer, een heroverweging van het project aan de orde is. Bij een dergelijke heroverweging zou bovendien niet slechts het kabinet maar ook de Tweede Kamer betrokken moeten worden.

4 Kloof tussen ambities en capaciteit

4.1 Ambities in nota omlaag

In ons rapport 'Uitstapkosten Joint Strike Fighter' (Algemene Rekenkamer, 2012a), waarin wij op verzoek van de minister van Financiën drie opties (doorgaan, gedeeltelijk stoppen of helemaal stoppen met het JSF-project) rond de vervanging van de F-16 onderzochten, concludeerden wij dat elk van de opties een heroverweging van de ambities met de krijgsmacht impliceerde.

In de nota 'In het belang van Nederland' is dit gedaan. De minister van Defensie heeft in de nota nieuwe inzetbaarheidsdoelen geformuleerd, die een verlaging van de ambitie betekenen. De minister stelt in de nota dat de Nederlandse krijgsmacht voorbereid moet blijven op een scala aan inzetmogelijkheden, in alle fasen van een conflict en zo nodig op grote afstand van onze landsgrenzen. Tevens moet de krijgsmacht betaalbaar zijn, nu en op de langere termijn. Volgens de minister kan de krijgsmacht op basis van de nota, naast kleine missies en nationale taken, nog één grotere operatie op zee, op land en in de lucht uitvoeren. De minister heeft daarbij niet meer gespecificeerd in welk geweldspectrum de krijgsmacht moet kunnen opereren.

De nieuwe inzetbaarheidsdoelstellingen voor de jachtvliegtuigen staan in een contrast met de ambities uit de beginjaren van het project vervanging F-16. Tabel 1 en figuur 6 laten zien dat de inzetbaarheidsdoelstellingen voor de jachtvliegtuigen sedert 1999 zijn gedaald van inzetbaarheid van meerdere squadrons, die samen meer dan vijftig jachtvliegtuigen omvatten, tot vier toestellen vanaf het moment dat de JSF ingevoerd zal zijn.

Tabel 1 Inzetbaarheidsdoelstellingen jachtvliegtuigen sedert 1999

Jaar	Inzetbaarheidsdoelstelling	Aantal Nederlandse jacht-vliegtuigen
1999[10]	3 squadrons (à 18 toestellen) voor vredesafdwingende operaties 1 squadron (à 18 toestellen) voor vredesbewarende operaties	Van 138 naar 120 F-16's
2007[11]	3 squadrons (à ca 14 toestellen) maximaal 1 jaar in hoog geweldspectrum 3 taakgroepen (à 18 toestellen) voor langere tijd in lager geweldspectrum	Van 90 naar 87 F-16's
2011[12]	1 squadron (à 14 toestellen) voor interventieoperatie 8 toestellen voor stabilisatieoperatie	Van 87 naar 68 F-16's
Tot 2023[13]	Eénmalig 8 toestellen Langdurig 4 toestellen	61 F-16's
Vanaf 2023[14]	Langdurig 4 toestellen	37 JSF's

10 Defensienota 2000.

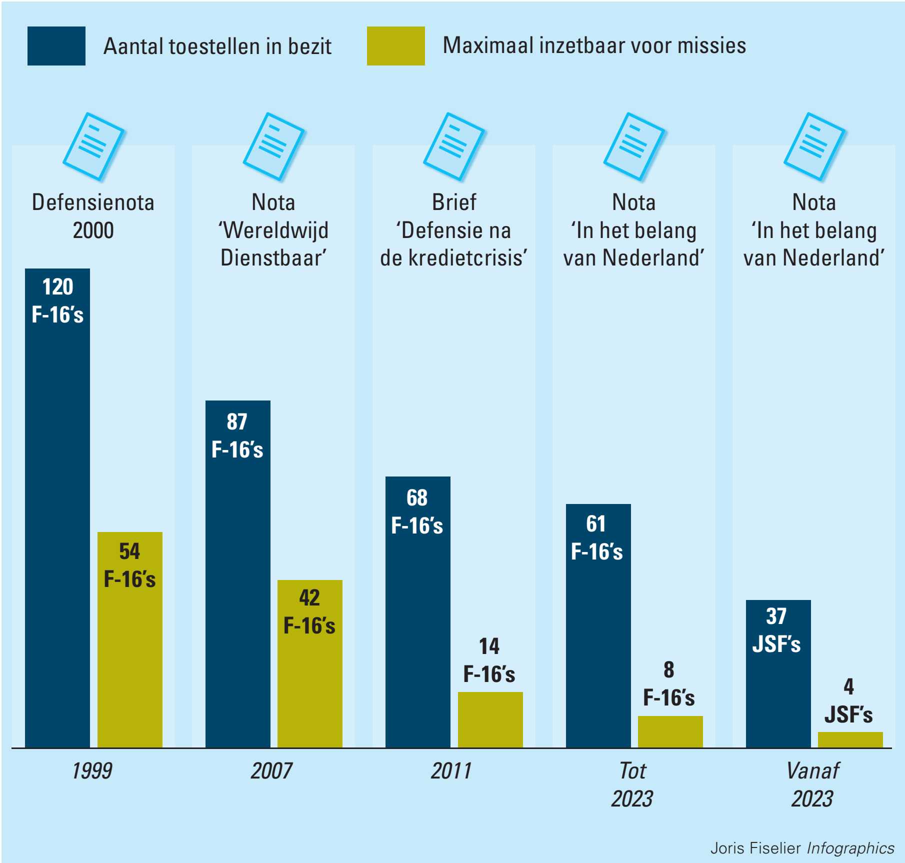
11 Nota 'Wereldwijd Dienstbaar'.

12 Brief 'Defensie na de kredietcrisis'.–

13 Nota 'In het belang van Nederland'.

14 Nota 'In het belang van Nederland'.

Figuur 6 Ambitieverandering jachtvliegtuigen in beeld



In ons rapport 'Uitstapkosten Joint Strike Fighter' (Algemene Rekenkamer, 2012a) namen wij op dat de in 2011 geldende toezegging van Nederland aan de NAVO was:

- beschikbaarheid van twee squadrons (à 15 F-16's) voor een missie korter dan één jaar en/of;
- beschikbaarheid van drie squadrons (à 15 F-16's) voor een missie langer dan één jaar.

In dit rapport wezen we er ook op dat Nederland en de NAVO momenteel capaciteitsafspraken maken over de inzet voor de periode 2014-2019. Volgens de minister van Defensie zal de genoemde periode voor Nederland in het teken staan van de afnemende inzetbaarheid van de F16.

4.2 Ambities al langer niet haalbaar

In ons monitoringsrapport Vervanging F-16 2011 (Algemene Rekenkamer, 2012c) constateerden wij dat Nederland met de in 2011 aangepaste inzetbaarheidsdoelstellingen niet langer voldeed aan de geldende toezegging aan de NAVO voor jachtvliegtuigen. We toonden tevens aan dat door een gebrek aan evenwicht tussen de inzetbaarheidsdoelstellingen, het vliegurenbudget, het aantal vliegers en het aantal F-16's van de luchtmacht, de inzet niet haalbaar was zonder concessies te doen aan de getraindheid van de vliegers. In het rapport wezen we onder andere op de onderdelenschaarste voor de F-16. Om toestellen inzetgereed te houden, worden soms onderdelen uit toestellen gehaald die toch al (tijdelijk) aan de grond stonden.

In ons huidige onderzoek is gebleken dat dit gebrek aan evenwicht ook elders in de krijgsmacht aanwezig is, bijvoorbeeld bij de Chinook transporthelikopters. Deze helikopters van de luchtmacht zijn vooral bedoeld om manschappen en materieel van andere dienstonderdelen (zoals de luchtmobiele brigade van de landmacht) van en naar het operatiegebied te vervoeren. Al enkele jaren constateert het Ministerie van Defensie dat de luchtmacht met de Chinook jaarlijks nagenoeg de helft van het benodigd aantal vlieguren kan produceren. De oorzaak hiervan ligt ook hier vooral in onderdelenschaarste veroorzaakt door de intensieve inzet in de afgelopen jaren, beperkte onderhoudsbudgetten en de verplichtingenstop van 2010. Het lage aantal vlieguren betekent dat ingeboet wordt op training van de helikopterbemanningen: deze training voldoet in de praktijk aan tweederde tot drievierde van de trainingsnorm van de luchtmacht. Deze trainingsnorm is gebaseerd op NAVO-eisen.
Met de NH90 boordhelikopter voor de marine zijn er vergelijkbare problemen. Momenteel is door de onderhoudsproblematiek slechts één van de acht geleverde helikopters daadwerkelijk als boordhelikopter inzetbaar.

4.3 Kloof tussen ambitie en capaciteit blijft

4.3.1 Nota mede bedoeld om kloof te dichten

In de nota stelt de minister dat duurzaamheid van de krijgsmacht een belangrijke doelstelling is. Daarmee bedoelt de minister dat de krijgsmacht zo ingericht moet worden, dat inzet mogelijk is zonder dat concessies worden gedaan aan training en overige taken van de krijgsmacht, zoals de bewaking van de landsgrenzen en de verplichtingen jegens de Caribische delen van het koninkrijk.
Daartoe heeft de minister enerzijds de inzetbaarheidsdoelstellingen verlaagd, en anderzijds per krijgsmachtonderdeel maatregelen genomen om beter aan de nieuwe inzetbaarheidsdoelstellingen te kunnen voldoen.

4.3.2 Maatregelen in nota onvoldoende om kloof te dichten

We zijn voor enkele wapensystemen nagegaan in hoeverre de in de nota genomen maatregelen de kloof tussen ambitie en capaciteit dichten. Het blijkt dat dit in drie van de vier onderzochte gevallen onvoldoende is. We lichten dit hieronder toe.

4.3.2.1 Jachtvliegtuigen

Gebrek aan evenwicht bij F-16 blijft

Om het evenwicht tussen inzetbaarheidsdoelstellingen, het vliegurenbudget, het aantal vliegers en het aantal F-16's te herstellen heeft de minister besloten om de jaarlijkse vlieguren met de F-16 omlaag te brengen. Het aantal vlieguren is normaal gesproken gebaseerd op het aantal beschikbare toestellen en het aantal uren dat per toestel per jaar gevlogen kan worden. De minister dimensioneert het aantal vlieguren in de nota niet meer op 68 toestellen, maar op 61. Zij handhaaft het aantal van 68 toestellen om deze uren te produceren. Hierdoor hoeft per toestel een lager aantal uren geproduceerd te worden.[15] Het idee is dat de toestellen hierdoor minder onderhoud nodig zullen hebben, waardoor hun beschikbaarheid verbetert.

De minister handhaaft tegelijkertijd het aantal van 68 F-16 vliegers. Het aantal beschikbare vlieguren is echter onvoldoende om al deze vliegers een volledig trainingsprogramma te laten doorlopen en daarmee 'combat ready' te houden. Dat lukt slechts voor maximaal 40 vliegers. Indien Defensie de overige 28 vliegers toch de

15
De vermindering van het aantal F-16-toestellen van 85 naar 68 in 2011 had hetzelfde karakter.

vliegerstatus (hiervoor dienen zij jaarlijks een beperkt aantal uren in de F-16 te vliegen) wil laten behouden, dan vergt dit zoveel vlieguren dat én de combat ready vliegers onvoldoende kunnen trainen én geen ruimte meer is voor inzet van F16's. Het Ministerie van Defensie heeft deze extra vliegers naar eigen zeggen nodig tijdens de transitiefase tussen de F-16 en de JSF. Zij vervullen dan functies als vlieginstructeur, leidinggevende functies of treden op als liasion officieren.

We merken hierover op dat de transitiefase voor de JSF volgens de huidige planning begint in 2019. Het ministerie is tot dusverre er van uitgegaan dat voor de operationele testfase met de JSF vijf vliegers benodigd zijn. Het Ministerie van Defensie heeft ons niet op overtuigende wijze aan kunnen tonen waarom het voor alle jaren tot aan de infasering van de JSF de overige 23 vliegers nodig heeft voor de genoemde functies, bovenop de formatie die momenteel al in deze functies voorziet.

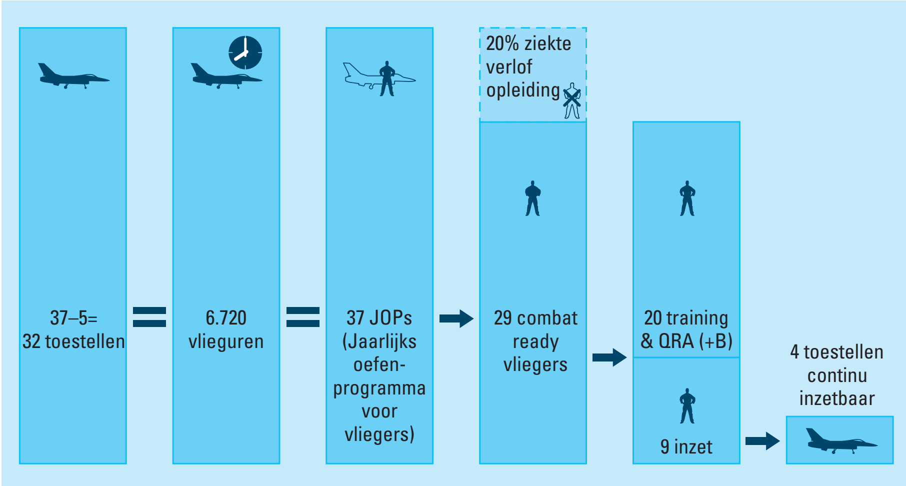
Ambities met jachtvliegtuigen tijdens transitie onder druk
In ons Monitorrapport met de stand van zaken per december 2011 (Algemene Rekenkamer, 2012c) constateerden wij dat het toenmalige ambitieniveau met de jachtvliegtuigen tijdens de transitie tussen de F-16 en de opvolger niet geheel realiseerbaar zal zijn. Het Ministerie van Defensie heeft er al vroeg in het project Vervanging F-16 voor gekozen om de transitie binnen de bestaande personele kaders uit te voeren. Dit betekent dat de transitie squadron voor squadron zal plaatsvinden en er niet tijdelijk een dubbel personeelsbestand bestaat. Dit betekent dat tijdens de transitie van de F-16 naar de JSF in de jaren 2019 en 2023 een lager deel van de ambitie realiseerbaar zal zijn. Wij wezen er in paragraaf 3.3.1 op dat de uitgaven aan de jachtvliegtuigen in deze periode daarnaast hoger zullen zijn. Het ministerie zal nog nader inzicht moeten geven in zowel de financiële als operationele gevolgen van de transitie zodra een transitieplanning is opgesteld.
Het Ministerie van Defensie heeft voor de situatie met 37 JSF-toestellen nog geen transitieplanning opgesteld.

Gebrek aan evenwicht ook bij toekomstige JSF
De minister gaat er vanuit dat vanaf 2023, wanneer volgens de huidige inzichten de JSF volledig zal zijn ingestroomd in de luchtmacht, met de JSF-toestellen jaarlijks 6 720 vlieguren worden gemaakt. Het aantal van 6 720 vlieguren is gedimensioneerd op 37 JSF-toestellen, minus de uren van de vijf toestellen die in de Verenigde Staten zullen zijn gestationeerd. Dit is aanzienlijk minder dan het vliegurenbudget voor de F-16, dat onder de nota nog 11 500 uur bedraagt.

Volgens het Ministerie van Defensie kunnen binnen dit aantal vlieguren op basis van de trainingsnormen 37 vliegers een opleidingsprogramma doorlopen en 'combat ready' worden gemaakt. Dit levert 29 inzetbare vliegers op, uitgaande van de vuistregel van de luchtmacht dat slechts 80% van deze vliegers ook daadwerkelijk ingezet kan worden vanwege onder meer opleiding, ziekte, verlof en het uitvoeren van functies op (internationale) staven. Volgens het Ministerie van Defensie kunnen hiermee het volledige trainingsprogramma, de bewaking van het nationale luchtruim (mits in samenwerking met België) en de inzet van vier JSF-toestellen in missies worden gerealiseerd. Aan deze inzet zijn, afhankelijk van de inrichting ervan, in principe geen tijdgrenzen verbonden.

Figuur 7

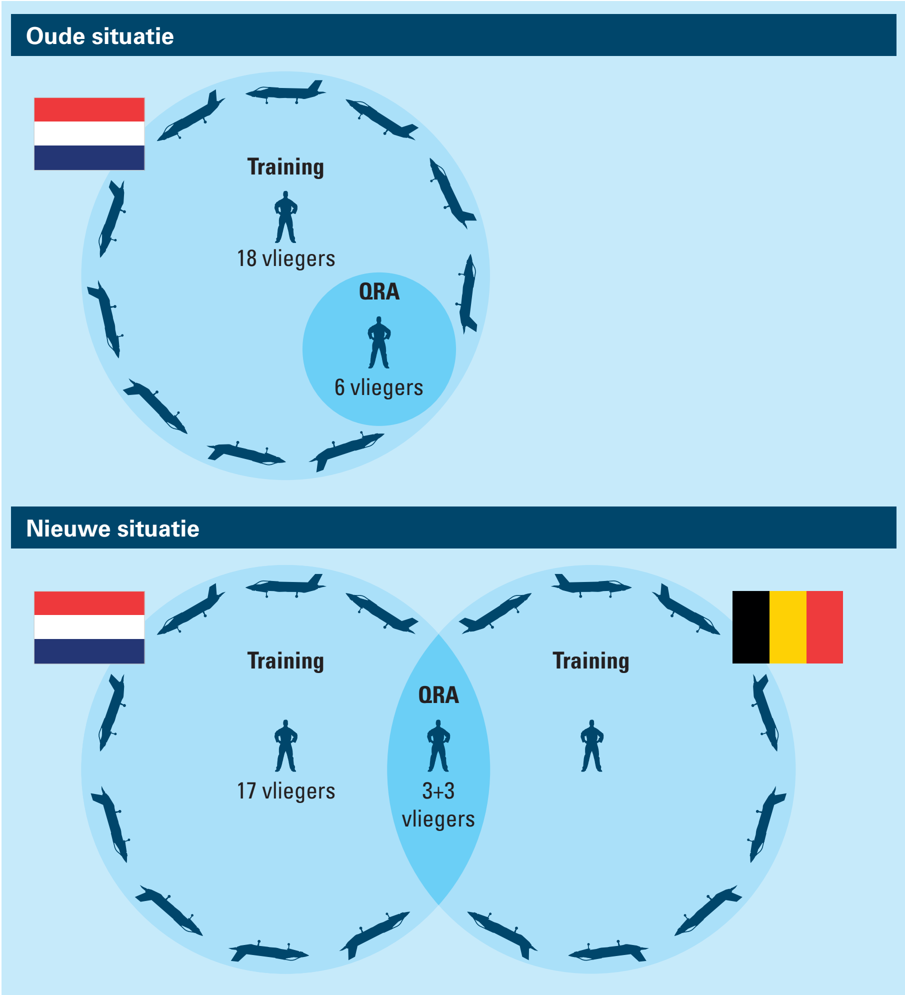
Systematiek berekening van inzetbaarheid op basis van 37 toestellen (volgens Ministerie van Defensie)



Uit ons onderzoek blijkt dat deze berekening van het Ministerie van Defensie onvolledig is. De berekeningen van het ministerie zijn in opzet identiek aan de berekeningen die wij hebben gepresenteerd in ons rapport 'Monitoring Vervanging F-16, stand van zaken 2011' (Algemene Rekenkamer, 2012c) die gebaseerd waren op gegevens van het Ministerie van Defensie. In de berekening in de nota is echter een categorie vlieguren weggelaten, die in de berekeningen van 2011 bij de F-16 wel een rol speelde: de uren benodigd om personeel getraind te houden dat niet operationeel inzetbaar is, maar wel een bepaalde mate van vliegervaring moet behouden. Het is onbekend om hoeveel vlieguren dit gaat, maar uit ons eerder genoemde monitoring-rapport over 2011 blijkt dat hiervoor destijds een substantieel aantal vlieguren was gereserveerd (Algemene Rekenkamer, 2012c, pagina 38).
Het Ministerie van Defensie erkent het ontbreken van deze categorie in haar berekening. Ze geeft ons aan dat ze de groep waarvoor deze vlieguren nodig zijn, zo klein mogelijk wil houden. Dat neemt volgens ons niet weg dat met het gegeven aantal JSF-toestellen en het vliegurenbudget dat hierop is gedimensioneerd, een inzet van vier toestellen voor missies niet gehaald kan worden zonder in te boeten op training of andere taken van de luchtmacht.

In de nota is er vanuit gegaan dat de bewaking van het nationale luchtruim (de QRA-taak) in de toekomst in samenwerking met België zal worden uitgevoerd. Volgens het Ministerie van Defensie levert dit een besparing van vier vliegers op. Het aantal combat-ready vliegers dat benodigd is voor de QRA en het trainingsprogramma bedraagt twintig in de berekeningen van het Ministerie van Defensie voor de nota. Zonder samenwerking zouden hiervoor in Nederland 24 combat-ready vliegers benodigd zijn. Het hoge aantal vliegers benodigd voor de QRA heeft te maken met het feit dat QRA en training gecombineerd moeten worden. Daarnaast betreft de QRA taak een 24 uurdienst, 365 dagen per jaar met twee toestellen. Dit vergt zes vliegers.

Figuur 8 Training en QRA zonder en met België



De verwachting dat een gezamenlijke QRA een besparing oplevert van vier vliegers is niet op ervaring met een dergelijke aanpak gebaseerd. De onderhandelingen met België over een gezamenlijke QRA zijn nog gaande.

In de nota (bladzijde 20) staat: "Met 37 F-35's (= JSF) blijft, naast de permanente inzet voor de bewaking van het eigen en bondgenootschappelijk luchtruim, de onafgebroken gelijktijdige inzet van vier gevechtsvliegtuigen mogelijk ter ondersteuning van Nederlandse grondtroepen zoals eerder in Uruzgan en nu in Kunduz." Op grond van (vooral) onderstaande drie redenen kan de Algemene Rekenkamer de stelligheid van deze zin niet onderschrijven.

- de berekening van het ministerie dat dit mogelijk is, is onvolledig;
- ze is afhankelijk van de onzekere uitkomst van onderhandelingen met België over samenwerking in de bewaking van het nationale luchtruim én van de vraag of die samenwerking de beoogde operationele besparing oplevert;
- ze is er voorts afhankelijk van dat de onderhoudsproblemen waarmee de krijgsmacht, en met name de luchtmacht al jaren kampt, zich met de JSF niet zullen voordoen.

4.3.2.2 Chinook

Maatregelen Chinooks tasten inzetbaarheid aan
Voor de capaciteitsproblemen met de Chinook-helikopters zijn, deels los van de nota en deels in het kader daarvan, maatregelen getroffen om ze te verhelpen. Het Ministerie van Defensie verwacht veel soelaas van een nieuw contract met Boeing voor onderdelenlevering. Dit contract, waarvoor de onderhandelingen in het afgelopen jaar zijn gevoerd, is inmiddels ingegaan in juli 2013 en heeft een looptijd van vijf jaar. Door dit performance based-onderhoudscontract zal de doorlooptijd voor groot onderhoud volgens de luchtmacht veel beter te plannen zijn en kunnen weer voldoende onderdelen geleverd worden. Hiervan wordt vanaf 2014 een positief effect op de beschikbare vlieguren verwacht.
Daarnaast heeft het ministerie het budget voor onderhoud enigszins verhoogd en maatregelen genomen in het onderhoudsmanagement.

In het kader van de nota heeft het ministerie maatregelen genomen om de vraag naar vlieguren met de Chinook te verminderen. Een van deze maatregelen is dat de Chinook niet langer de taak zal hebben om mariniers vanuit zee aan land te brengen. Een tweede maatregel is dat één van de drie bataljons van de luchtmobiele brigade nog maar beperkt met de Chinooks zal trainen.

De vermindering van de vlieguren voor landmacht en marine betekent dat eveneens minder vlieguren beschikbaar zijn voor training van helikopterbemanningen. Die training is namelijk in belangrijke mate verweven met de trainingsvluchten voor de door hen bediende landmacht. Een van de gevolgen hiervan is dat de Chinooks voorlopig niet inzetbaar zullen zijn in het hoogste geweldspectrum. Dit heeft consequenties voor de landmacht, die van de Chinook afhankelijk is: zonder alternatieve oplossing (bijvoorbeeld helikoptersteun van andere landen) is de luchtmobiele brigade niet inzetbaar in dit hoogste geweldspectrum.

4.3.2.3 Joint Support Ship (JSS)

Kostbare verbetering evenwicht marine
Een opmerkelijke maatregel in de nota is het besluit om af te zien van de invoering van het Joint Support Ship (JSS) voor de marine. Dat schip wordt voor een bedrag van € 408 miljoen gebouwd om te voorzien in drie verschillende behoeften: bevoorrading van andere schepen op zee (tankerfunctie), het strategisch transport van zware wapensystemen en het verzorgen van zware amfibische helikoptercapaciteit. In de nota acht het Ministerie van Defensie alleen de tankerfunctie nog echt noodzakelijk. Omdat de ambitie gewijzigd is, is dit schip niet langer nodig. Als de marine het toch aan zou houden dan zou het schip een zwaar beslag op het exploitatiebudget leggen. Dit leidde tot het inzicht dat het beter was om het schip meteen na afbouw te verkopen en te starten met de ontwikkeling van een kleiner, beter op de ambitie afgestemd bevoorradingsschip. Door deze ingreep moet Defensie thans een aanzienlijk eenmalig verlies nemen (naar verwachting ongeveer € 250 miljoen), maar zullen de exploitatielasten van de marine voor de toekomst structureel lager zijn dan met de JSS.

4.3.2.4 *Vastgoed*

Ontbreken onderbouwing maatregelen vastgoed
De minister van Defensie geeft in de nota aan dat de bouw van een nieuwe marinierskazerne in Vlissingen het Ministerie van Defensie in staat stelt zich te concentreren op minder locaties en het beslag op de openbare ruimte verder te beperken. Om die reden wordt de Van Ghent-kazerne in Rotterdam na oplevering van de kazerne in Vlissingen gesloten en afgestoten.

In onze brief van 18 december 2012 aan de Tweede Kamer over het vastgoed van Defensie (Algemene Rekenkamer, 2012d) waarschuwden wij er voor dat het Ministerie van Defensie de potentiële besparingen door het afstoten van vastgoed te optimistisch voorstelt. We concludeerden dat sluitend zicht op het eigen vastgoed bij Defensie ontbreekt. Zo is lang niet altijd bij het ministerie bekend wie van welke kazernes gebruik maakt en wat er de bezetting van is. We gaven aan dat het Ministerie van Defensie, voor met nieuwe maatregelen te komen, eerst een kwantitatieve doorlichting van de bestaande vastgoedportfolio uit zou moeten voeren.
We constateren nu opnieuw dat voor de in de nota genoemde plannen rond vastgoed geen business case is ontwikkeld die gebaseerd is op een stabiele en deugdelijke raming van de vastgoedbehoefte. Bij een dergelijke raming hoort dat ook de mogelijkheden van de reeds bestaande vastgoedvoorraad in beschouwing worden genomen. Goed inzicht in de vastgoedportfolio (gebruik, benutting, bezetting) is daarvoor een vereiste. Deze plannen missen daarmee onderbouwing.

4.4 Duurzame krijgsmacht?

De minister van Defensie schrijft in de nota dat deze leidt tot een financieel en operationeel duurzame krijgsmacht. Om dit te bewerkstelligen heeft de minister de inzetbaarheidsdoelstellingen verlaagd, en per krijgsmachtonderdeel maatregelen genomen om beter aan de nieuwe inzetbaarheidsdoelstellingen te kunnen voldoen. Ook wij vinden dat de ambities en de mogelijkheden om die te realiseren dichter bij elkaar zijn gebracht. Dat wil echter nog niet zeggen dat de balans weer is hersteld. De werkelijkheid is nog rauwer dan uit de nota al blijkt. Ook met de maatregelen uit de nota is nog steeds sprake van een kloof tussen de (verlaagde) ambitie en de capaciteiten van de krijgsmacht, waardoor ook in de toekomst voortdurend concessies gedaan zullen moeten worden aan de uitvoering van taken of aan de getraindheid. Om de krijgsmacht financieel en operationeel duurzaam te maken zal nog kritischer gekeken moeten worden naar de relatie tussen ambitie enerzijds en geld, mensen, middelen en tijd anderzijds.

5 Reactie ministers en nawoord

We hebben de conceptversie van ons rapport op 5 september 2013 voor een reactie voorgelegd aan de ministers van Defensie en van Financiën. Naar aanleiding van bestuurlijke en ambtelijke signalen hebben wij op 10 september ons concept rapport aangevuld en de ministers verzocht om op deze laatste versie te reageren.[16]
De ministers hebben op 13 september 2013 gereageerd op het conceptrapport. In paragraaf 5.1 hebben we deze reactie integraal opgenomen. In paragraaf 5.2 geven wij ons nawoord.

5.1 Reactie ministers van Defensie en van Financiën

"Zoals aangekondigd in het Regeerakkoord heeft de minister van Financiën de Algemene Rekenkamer verzocht de nota van de minister van Defensie over de toekomst van de krijgsmacht en de financiële onderbouwing daarvan te valideren. Wij zijn u erkentelijk voor de bijdragen die de Algemene Rekenkamer gedurende dit jaar aan de totstandkoming van de nota heeft geleverd. Hierbij bieden wij u onze bestuurlijke reactie aan op uw rapport dat wij op 5 september en aangevuld op 10 september jl. ontvingen. We volgen daarbij de indeling van het rapport.

Financiële inpasbaarheid van de nota
Met de nota over de toekomst van de krijgsmacht en - als integraal onderdeel daarvan - het besluit over de vervanging van de F-16, slaat het kabinet de weg in naar een operationeel en financieel duurzame krijgsmacht. De ministeries van Defensie en van Financiën hebben samen intensief gewerkt aan een gedegen financiële onderbouwing van de nota en de maatregelen daarin. Niet eerder heeft Defensie zoveel gedetailleerde financiële informatie over de belangrijkste wapensystemen bijeen weten te brengen. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat, met de gemaakte kanttekeningen, de nota met de op dit moment beschikbare gegevens de best mogelijke financiële onderbouwing biedt voor besluitvorming over de gepresenteerde keuzes.

De financiële horizon van de nota is vijftien jaar (tot 2028), dat wil zeggen tien jaar langer dan tot dusver in de begroting gebruikelijk was. Defensie geeft daarmee voor het eerst inzicht in de geplande investeringen in die periode. Bovendien betreft de financiële informatie over de wapensystemen niet langer uitsluitend de investeringen maar ook de exploitatie. De Algemene Rekenkamer verwelkomt deze verruiming, maar ziet ook enkele onzekerheden, die deels inherent zijn aan het zo ver vooruit kijken in de financiële onderbouwing. De ministeries van Defensie en van Financiën zullen hun inspanningen voortzetten om de komende jaren de financiële onderbouwing verder te versterken, het meerjarige inzicht in investeringen en exploitatie van de wapensystemen te vergroten en de informatievoorziening hierover aan de Kamer te verbeteren. Voor de begrotingsbehandeling 2014 zal de Kamer hierover een plan van aanpak ontvangen. De eerste contouren van het financieel inzicht in de belangrijkste wapensystemen in de ontwerpbegroting van 2015 worden gepresenteerd. Zoals de Algemene Rekenkamer aanbeveelt, zal Defensie gebruikmaken van de ervaringen bij grote infrastructuurprojecten van de overheid.

16
"Wijzigingen zichtbaar" versie raadpleegbaar op onze website www.rekenkamer.nl.

Vervanging F-16 en keuze voor F-35

De vervanging van het F-16 jachtvliegtuig is een van de hoofdonderwerpen in de nota. Het kabinet besloot bij aanvang van de regeerperiode een ministeriële commissie in te stellen teneinde in een zorgvuldig en zo objectief mogelijk proces tot een vervangingsbesluit te komen.[17] Deze ministeriële commissie heeft zowel de keuze voor een nieuw jachtvliegtuig als de andere keuzes in de nota getoetst aan de ambities en de eis van financiële inpasbaarheid. De nota schetst de ambities van de krijgsmacht, zowel nationaal als internationaal, en de daarvoor noodzakelijke kwalitatieve en kwantitatieve operationele capaciteiten. De nota zet voorts uiteen dat het geweldsniveau in conflicten moeilijk is te voorspellen en dat het van belang is dat de krijgsmacht altijd over voldoende escalatiedominantie kan beschikken. Dit houdt in dat basiscapaciteiten, waartoe ook het jachtvliegtuig behoort, het vermogen moeten hebben effectief te blijven opereren als de veiligheidssituatie verslechtert. Daarom moet de Nederlandse krijgsmacht inzetbaar zijn op alle geweldsniveaus en voor alle strategische functies. Op basis van die uitgangspunten luidt de conclusie dat de F-35 zich als enige kwalificeert voor de noodzakelijk geachte taken. De F-35 biedt de meeste en beste capaciteiten, is het enige toestel dat alle zes missietypen aankan en sluit derhalve het beste aan bij de diffuse dreigingen en risico's die de komende decennia op ons af zullen komen. In deze context merken we op dat voor de volledigheid, en tevens ter vergelijking met de vroegere doelstellingen zoals weergegeven in tabel 1 in uw rapport, aan de inzetbaarheidsdoelstellingen van de jachtvliegtuigen tot 2023 en vanaf 2023 toegevoegd zou kunnen worden: “zo nodig op het hoogste geweldsniveau“.

Gegeven deze inhoudelijke afweging achtte de ministeriële commissie een actualisering van de kandidatenvergelijkingen in 2001 en 2008 voldoende om na te gaan of er sindsdien wezenlijke veranderingen zijn opgetreden waardoor de eerdere conclusies over kwaliteit en betaalbaarheid zouden moeten worden herzien. De commissie realiseerde zich uiteraard dat de resultaten van deze verkenning op basis van open bronnen beperkter van aard zijn dan bij een nieuwe kandidatenvergelijking. Naar haar oordeel biedt de beschikbare informatie over de mogelijkheden en beperkingen van de verschillende toestellen voldoende zekerheid om tot een conclusie te komen.

Een belangrijk uitgangspunt van de nota is de financiële inpasbaarheid van de opvolger van de F-16. Dat stelt hoge eisen aan de financiële onderbouwing van die keuze. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat, met de beschikbare informatie, de financiële inpasbaarheid van de aanschaf en de exploitatie van 37 F-35 toestellen maximaal is onderbouwd. Bij een groot project zoals de verwerving van een jachtvliegtuig dat tot na 2050 dienst moet doen, zijn de mogelijkheden om zekerheid over de financiële consequenties te krijgen begrensd. De Algemene Rekenkamer constateert dat die onzekerheid beter dan tevoren in de beschikbare budgetten is verwerkt. Tevens concludeert zij dat het op dit moment niet is te verwachten dat extra inspanningen tot nauwkeuriger cijfers leiden.

De financiële inpasbaarheid is de belangrijkste reden dat het kabinet heeft gekozen voor een risicoreservering van 10 procent op zowel het investeringsbudget als voor de exploitatie van de F-35. De Algemene Rekenkamer acht het opnemen van die risicoreservering een goede zaak. In deze systematiek blijft het aantal van 37 toestellen een vast gegeven en worden onverwachte tussentijdse wijzigingen in de kosten via de risicoreserveringen verwerkt. Hierover zal de Kamer op de aangewezen begrotingsmomenten en via de jaarrapportages worden geïnformeerd.

17 De ministeriele commissie bestaat uit de minister-president, de viceminister-president, de minister van Financiën, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Economische Zaken en de minister van Defensie.

Evenals de Algemene Rekenkamer onderkent Defensie het risico van hogere exploitatiekosten tijdens de transitie naar de F-35. Bij de verdere detaillering van de transitieplannen zal dat dan ook een belangrijk aandachtpunt zijn. Vrijval van de risicoreservering die de aanschaf van meer toestellen mogelijk maakt, is aan de orde als er voldoende zekerheid bestaat over de werkelijke aanschafkosten en exploitatielasten van de F-35. Dat zal niet op korte termijn het geval zijn. Mocht de situatie zich voordoen dat voor het eerste bestelmoment een aantal van 37 toestellen niet meer binnen de marges van het beschikbare investerings- en exploitatiebudget zou kunnen worden aangeschaft, dan is een heroverweging van het project aan de orde binnen de afgebakende financiële kaders.

Met de aanschaf van 37 F-35 toestellen kan de krijgsmacht 24 uur per dag, zeven dagen in de week het Nederlandse luchtruim bewaken en permanent met vier toestellen elders in de wereld een missie kunnen uitvoeren. Het kabinet acht dat ambitieus, maar haalbaar. Het wetgevingstraject om de gezamenlijke luchtruimbewaking met België mogelijk te maken, zal zo'n twee jaar in beslag nemen. Dat betekent dat de samenwerking concreet gestalte zal krijgen voordat de F-35 instroomt. De aannames die zijn gedaan om het te behalen voordeel te berekenen, zijn conservatief gekozen.

Balans tussen ambitie en middelen

De structurele betaalbaarheid van de krijgsmacht vergt een evenwicht tussen ambities en beschikbare financiële middelen. Daarom waren de beperking van het voortzettingsvermogen, de afstoting van capaciteiten en, mede als gevolg daarvan, een aanzienlijke verlaging van de ambities uiteindelijk onontkoombaar. De keuzes die in de nota zijn gemaakt leveren een kleinere krijgsmacht met realistische ambities op. Internationale samenwerking is meer dan ooit de aangewezen manier om die ambities vorm te geven.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de ambities en de mogelijkheden van de krijgsmacht dichter bij elkaar zijn gebracht, maar ziet, zeker op langere termijn, risico's. Het kabinet is van mening dat met de gemaakte keuzes en de aanpassing van de ambitie er een balans kan worden bereikt die de inzet van de krijgsmacht mogelijk maakt zonder concessies te doen aan training of de uitvoering van taken. Met de Rekenkamer achten wij het noodzakelijk die balans nauwlettend in het oog te houden en waar nodig aanvullende maatregelen te treffen. Defensie heeft in dat licht onlangs met de Tweede Kamer afspraken gemaakt over een periodieke rapportage over de inzetbaarheidsdoelstellingen, waarmee verstoringen in de relatie tussen ambitie en middelen snel zichtbaar worden en snel maatregelen getroffen kunnen worden.

De Algemene Rekenkamer stelt dat een beter inzicht in de vastgoedportfolio benodigd is. Defensie onderkent dit en heeft daartoe inmiddels een stuurgroep ingesteld.

Ten slotte

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om op de geconstateerde risico's rondom de toekomstbestendigheid van het financiële raamwerk en de keuzes voorstellen te doen, nemen wij ter harte en wij zullen de Kamer daarover informeren. De intensieve contacten tussen de ministeries en de Rekenkamer in de afgelopen periode vormen een solide basis om gezamenlijk het financiële inzicht en de informatievoor

ziening aan de Kamer verder te verbeteren. Beide elementen zijn nauw verbonden met het streven naar financiële en operationele duurzaamheid, de hoofddoelstellingen van de nota over de toekomst van de krijgsmacht.”

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met instemming constateren we dat de ministers van Defensie en van Financiën aangeven hun inspanningen voort te zullen zetten om de komende jaren de financiële onderbouwing verder te versterken, het meerjarige inzicht in investeringen en exploitatie van de wapensystemen te vergroten en de informatievoorziening hierover aan de Kamer te verbeteren. We hebben hierbij onze steun toegezegd. We gaan er van uit, dat de toezegging gebruik te gaan maken van de ervaringen bij grote infrastructuurprojecten ook de systematische beheersing van de beide voorgestelde risicoreserveringen omvat. Periodieke rapportage hierover aan het parlement draagt bij aan de beoogde verbetering van de informatievoorziening.

Uit de reactie van de ministers blijkt, dat zij in mindere mate onze conclusies over de balans tussen ambitie en middelen voor de krijgsmacht delen. Zo blijkt dat het kabinet van mening blijft dat met de gemaakte keuzes en de aanpassing van de ambitie er een balans kan worden bereikt die de inzet van de krijgsmacht mogelijk maakt zonder concessies te doen aan training of de uitvoering van taken. Misschien zit het verschil in de uitdrukking “kan worden bereikt”. Wij zien nog wel wezenlijke problemen die louter met de maatregelen in de nota niet over de volle linie van de krijgsmacht worden opgelost. De ministers benadrukken dat de Nederlandse krijgsmacht inzetbaar is en blijft op alle geweldsniveaus, maar gaan niet in op onze conclusie dat dit voorlopig niet geldt voor de Chinook transporthelikopters en voor de landmacht die van de Chinook afhankelijk is. De ministers verzekeren dat de krijgsmacht met 37 JSF’s én het Nederlandse luchtruim bewaakt kan houden én langdurig met vier toestellen elders in de wereld een missie kan uitvoeren. Zij gaan niet in op onze conclusie dat wij de stelligheid daarvan niet kunnen onderschrijven. Dit te meer omdat het aantal van 37 JSF’s op termijn nog zal verminderen door vredesverliezen.

Wij waarderen de instelling van een stuurgroep om beter inzicht te krijgen in de vastgoedportfolio van het ministerie van Defensie. We nemen aan, dat al lopende vastgoedoperaties bij voorrang door de stuurgroep (her)beoordeeld worden op nut en noodzaak. Wij wijzen op het belang daarbij van een open oog voor de grote vastgoedoperaties bij andere ministeries en op de effecten van mogelijke samenloop op lokaal en regionaal niveau.

Bijlage 1

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De President van de Algemene Rekenkamer
Mevrouw drs. S.J. Stuiveling
Postbus 20015
2500 EE Den Haag

Directie Inspectie der Rijksfinanciën
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
IRF/2012/0744M

Datum 30 november 2012
Betreft Verzoek aan de Algemene Rekenkamer

Geachte mevrouw Stuiveling,

Het kabinet heeft in het regeerakkoord het voornemen om eind 2013 een beslissing te nemen over de vervanging van de F-16. Die besluitvorming zal zorgvuldig moeten plaatsvinden. Het gaat daarbij niet alleen om (het inpassen van) de jachtvliegtuigen zelf, maar om een visie op de krijgsmacht van de toekomst waarin – passend binnen het beschikbare budget - aandacht is voor verplichtingen die Nederland in NAVO-verband wil aangaan. En een krijgsmacht die in internationaal verband in staat is een bijdrage te leveren aan crisisbeheersingsoperaties. De komende maanden zal worden gewerkt aan de genoemde visie op de krijgsmacht. Ik hecht aan een financieel goed onderbouwde visie. Graag leg ik u deze plannen te zijner tijd voor ter validering.

Het is daarbij noodzakelijk om te beschikken over financieel inzicht in de kosten (investeringen en exploitatie) van de wapensystemen, waaronder die van de jachtvliegtuigen. Dat is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot keuzes die financieel zijn te vertalen. Die keuzes moeten leiden tot de gewenste krijgsmacht voor de toekomst die past binnen het nu beschikbare Defensiebudget.

De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport 'Uitstapkosten Joint Strike Fighter' en ook eerder aangegeven dat het ministerie van Defensie niet beschikt over per wapenonderdeel gespecificeerde financiële exploitatiecijfers. Verbetering van het inzicht in de financiële informatievoorziening t.a.v. exploitatie- en investeringskosten op wapensysteemniveau is een noodzaak.

Het ministerie van Defensie zal in overeenstemming met het ministerie van Financiën op korte termijn een financieel sjabloon opstellen dat gehanteerd zal worden om het kosteninzicht per wapensysteem inzichtelijk te maken, en zal dat ter toetsing aan u voorleggen. Daarbij zal tevens een voorstel voor een nieuwe inrichting van het Defensie investeringsplan (DIP) en het Defensie exploitatieplan (DEP) worden gegeven, waarin de defensiebegroting (inclusief de recente wijzigingen naar aanleiding van het regeerakkoord) wordt verdeeld naar investerings- en exploitatieuitgaven. Defensie zal zich eerst richten op het inzichtelijk maken van de investerings-en exploitatieuitgaven van de ca. 30 grootste wapensystemen. Dit omvat ca. 80% van de uitgaven aan wapensystemen.

Het ministerie van Defensie en het ministerie van Financiën ontvangen graag uw reactie op dat sjabloon, het nieuwe DIP en nieuwe DEP alsmede eventuele voorstellen voor verbetering. Na uw beoordeling zal het sjabloon worden toegepast en zullen voor de genoemde subset aan wapensystemen de kosten per systeem inzichtelijk worden gemaakt om de keuzen die gemaakt worden ten behoeve van de Visie op Defensie financieel te vertalen.

Directie Inspectie der Rijksfinanciën

Ons kenmerk
IRF/2012/0744M

Uw college informeert de Tweede Kamer periodiek over de stand van zaken rond het project Vervanging F-16 en heeft het voornemen om die informatie ook via een webdossier toegankelijk te maken. In het regeerakkoord wordt het belang van goede informatievoorziening onderkend. Ik stel het op prijs indien u de Tweede Kamer meer in den brede uw oordeel zou kunnen geven over de kwaliteit van de informatievoorziening tot op heden met betrekking tot de ontwikkeling van investeringskosten, exploitatiekosten en aantallen jachtvliegtuigen.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

Bijlage 2

Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T (070) 342 43 44
F (070) 342 41 30
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

PERSOONLIJK
De minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

DATUM 18 december 2012
BETREFT Verzoekonderzoek Visie op de krijgsmacht en vervanging F-16

Geachte heer Dijsselbloem,

In uw brief van 30 november 2012 heeft u de Algemene Rekenkamer gevraagd om onderzoek te doen in het kader van het voornemen van het kabinet om eind 2013 een beslissing te nemen over de vervanging van de F-16. Uw verzoek omvat drie onderdelen.

1. Ter voorbereiding van deze besluitvorming zal de minister van Defensie in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken een visie ontwikkelen op de krijgsmacht van de toekomst, met daarin als integraal deel de vervanging van de F-16. U verzoekt ons om deze visie en de financiële onderbouwing ervan te valideren.
2. De minister van Defensie zal in overeenstemming met uw ministerie een financieel sjabloon opstellen dat het kosteninzicht per wapensysteem inzichtelijker moet maken. Zij zal ook een voorstel doen voor een nieuwe inrichting van het Defensie Investeringsplan (DIP) en het Defensie Exploitatieplan (DEP), teneinde de defensiebegroting in te richten naar investerings- en exploitatie-uitgaven. U verzoekt ons om een oordeel over dit sjabloon en over het nieuwe DIP en DEP, en om eventuele voorstellen voor verbetering.

UW KENMERK
ONS KENMERK 12008837 R
BIJLAGEN

3. Ten slotte verzoekt u ons om – naast het door ons al in voorbereiding zijnde webdossier Vervanging F-16 – de Tweede Kamer meer in den brede ons oordeel te geven over de kwaliteit van de informatievoorziening tot op heden over de ontwikkeling van investeringskosten, exploitatiekosten en aantallen jachtvliegtuigen.

Wij zijn bereid op uw verzoeken in te gaan.
Met de ambtelijke staf van uw ministerie hebben we een aantal volgtijdelijke stappen besproken die hiervoor nodig zijn. Zo zal het Ministerie van Defensie een voorzet doen voor het financieel sjabloon en de inrichting van het DIP en DEP. Naar onze mening omvat dit niet een eenmalige opstelling, maar een fundamentele aanpassing van de inrichting van de administratie en de exploitatie- en investeringsplanning van de wapensystemen. Een dergelijke inrichting geeft inzicht in de totale kosten per wapensysteem gedurende de hele *life cycle*. Dit inzicht is een noodzakelijke voorwaarde voor de financiële onderbouwing van de visie op de krijgsmacht en de keuze van de opvolger van de F-16. De vernieuwde inrichting faciliteert tevens de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Wij zullen ambtelijk met uw ministerie en het Ministerie van Defensie delen hoe wij de voorzet voor het financieel sjabloon beoordelen en wat onze eventuele voorstellen zijn om het sjabloon te verbeteren. Wij zullen de Tweede Kamer hierover informeren.
Ons onderzoek naar de visie op de krijgsmacht en de financiële onderbouwing daarvan starten wij zodra deze door de betrokken ministeries zijn opgeleverd. Met uw ambtelijke staf bespreken we momenteel een planning hiervoor. Wij verwachten drie maanden na het gereedkomen van de visie ons oordeel hierover aan de Tweede Kamer te kunnen rapporteren.

Wij bereiden momenteel een webdossier Vervanging F-16 voor, dat op termijn toegankelijk zal zijn. In dit dossier presenteren we onder meer de ontwikkeling van investeringskosten, exploitatiekosten en aantallen benodigde jachtvliegtuigen, zoals door de minister van Defensie vermeld in informatie aan de Tweede Kamer. De kwaliteit van deze informatie hebben we in onze rapporten en brieven aan de Tweede Kamer rond monitoring vervanging F-16 en verwerving Joint Strike Fighter steeds beoordeeld. Wij zullen in de brief aan de Tweede Kamer bij het in de lucht gaan van het Webdossier deze oordelen op periode-overstijgende wijze bijeenbrengen. Webdossier en begeleidende brief zijn beschikbaar omstreeks eind maart 2013.

Wij zullen de Tweede Kamer op gebruikelijke wijze informeren over uw verzoek voor dit onderzoek en over onze toezegging het onderzoek uit te voeren. 3/3

Wij hebben een afschrift van deze brief naar de minister van Defensie gestuurd.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Bijlage 3

21.01.2013

III - Def.

Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

De President van de Algemene Rekenkamer
mevrouw drs. S.J. Stuiveling
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Hoofddirectie Financiën en Control
Directie Begroting / Toezicht en beleidscontrol

Spui 32
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Datum 17 januari 2013
Onderwerp Verzoek valideren financiële sjablonen behorende bij de visie op de krijgsmacht

Onze referentie
BS2013001013

Bij beantwoording datum, onze referentie en onderwerp vermelden.

Geachte mevrouw Stuiveling,

Het kabinet heeft in het regeerakkoord het voornemen opgenomen om eind 2013 een beslissing te nemen over de vervanging van de F-16. Zoals de minister van Financiën in zijn brief van 30 november 2012 heeft aangekondigd, leg ik u in overeenstemming met de minister van Financiën de financiële sjablonen ter beoordeling voor. Deze sjablonen zou ik willen hanteren om het benodigde inzicht te verkrijgen in de investerings- en exploitatie-uitgaven in de defensiebegroting en per wapensysteem.

Het ministerie van Defensie en het ministerie van Financiën ontvangen graag uw reactie alsmede eventuele voorstellen voor verbetering. Na uw beoordeling zullen de sjablonen worden toegepast en zullen voor de wapensystemen de kosten per systeem inzichtelijk worden gemaakt om de keuzen die gemaakt worden ten behoeve van de visie op Defensie financieel te onderbouwen.

De komende maanden wordt verder gewerkt aan de visie op de krijgsmacht. Ik hecht aan een goed onderbouwde visie en stel uw reactie dan ook zeer op prijs.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN DEFENSIE,

J.A. Hennis-Plasschaert

13000307

President	Lid	Lid	Secr.

Pagina 1 van 6

COR 06.000-100059

Bijlage 4

Algemene Rekenkamer

PERSOONLIJK
Minister van Defensie
Plein 4
DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-342 43 44
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 18 april 2013
BETREFT Sjabloon voor financiële onderbouwing Visie op de krijgsmacht

Geachte mevrouw Hennis,

In vervolg op het gesprek met u op 18 maart jl. reageren wij op uw brief van 17 januari 2013 (ontvangen op 21 januari 2013) waarin u ons verzocht om de meegezonden financiële sjablonen behorende bij de Visie op de krijgsmacht Visie op de krijgsmacht van de toekomst te beoordelen, waarna zij zouden worden toegepast voor de financiële onderbouwing van de visie.

Inleiding
Dit verzoek werd gedaan in het kader van het verzoek van de minister van Financiën aan ons van 30 november 2012 (ontvangen op 3 december 2012) om een validering te geven van de door Defensie op te stellen Visie op de krijgsmacht van de toekomst, in het bijzonder de financiële onderbouwing ervan. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher was dit verzoek aan de Algemene Rekenkamer afgesproken.
In genoemde brief van de minister van Financiën werd nog gesteld dat ons met de financiële sjablonen eveneens een voorstel zou worden voorgelegd voor een nieuwe inrichting van het Defensie investeringsplan (DIP) en het Defensie exploitatieplan (DEP). In uw brief van 17 januari jl. geeft u aan de financiële sjablonen te willen gebruiken om de keuzen die gemaakt worden ten behoeve van de visie op Defensie financieel te onderbouwen. Omdat een voorstel voor een nieuwe inrichting van DIP en DEP vooralsnog niet aan ons is voorgelegd, hebben we de sjablonen beoordeeld op de geschiktheid voor de financiële onderbouwing van de Visie op de krijgsmacht. We merken hierbij op dat dit een ander doel is dan

UW KENMERK
ONS KENMERK 13002362 R
BIJLAGEN

waarvoor de sjablonen oorspronkelijk waren bedacht: namelijk om te komen tot een diepgaande aanpassing van de ramingssystematiek en de financiële systemen van Defensie. In het gesprek met u hebben we daarom gesproken van *sjabloon A* dat u voorstelt als presentatievorm voor de financiële onderbouwing van de Visie op de krijgsmacht, en *sjabloon B* dat te zijner tijd ontwikkeld zal worden voor een fundamenteler aanpassing van de ramingssystematiek en de financiële systemen van Defensie. Het is aannemelijk dat de keuzes in de visie een andere oriëntatie van die systemen nodig maakt. De bedrijfsvoering en in het bijzonder de informatiesystemen moeten ondersteunend zijn aan het realiseren van de inzetbaarheidsdoelstellingen van de krijgsmacht. Dit zal gevolgen hebben voor de organisatie, de bedrijfsvoering en – bijvoorbeeld - de verdere uitvoering van het project SPEER. Omdat sjabloon B thans nog niet aan de orde is, gaan we hier verder niet op in. In het vervolg van deze brief bedoelen we met 'het sjabloon' dan ook sjabloon A.

We merken verder op dat we het sjabloon hebben bekeken in de context van de opzet van de vaststelling van een Visie op de krijgsmacht voor de toekomst. Onze opmerkingen betreffen ook deze opzet.

Reactie op sjabloon en opzet

We hebben bij onze beoordeling van het sjabloon en de opzet om te komen tot de Visie op de krijgsmacht van de toekomst gelet op vijf aspecten:

1. De projectbeheersing;
2. De bedrijfseconomische aspecten;
3. De rekentechniek;
4. De militair-operationele aspecten;
5. De algemene bruikbaarheid van het sjabloon.

We hebben deze brief langs deze aspecten ingericht.

Projectbeheersing

De totstandkoming van de visie vindt plaats vanuit dertien bouwstenen die samen de visie moeten vormen. We stellen vast dat de regie over deze bouwstenen slechts beperkt is uitgewerkt en vastgelegd. We zien hierin risico's dat de bouwstenen niet op elkaar aansluiten en tot een complete visie zullen leiden. We zien ook risico's voor de kwaliteit van de financiële onderbouwing en de valideerbaarheid ervan.

We merken verder op dat in de opzet is gekozen voor volgtijdelijkheid in het opstellen van de verschillende bouwstenen: de rollen en taken worden

geformuleerd na de ambitie. Pas daarna wordt bezien welke capaciteiten daarvoor nodig zijn. De projectorganisatie die nu aan de visie werkt is in de praktijk echter niet op die volgtijdelijkheid ingericht: de projectgroepen worden geacht min of meer gelijktijdig te beginnen, waarna via een iteratief proces de bouwstenen op elkaar worden gepast. Hoe dit iteratieve proces verloopt, welke ambities in dat proces prioritaire aandacht krijgen en welke argumenten bij afwegingen van ambities en over wapensystemen heen doorslaggevend zijn, is niet vastgelegd. Het risico daarvan is dat de grondslagen en 'spelregels' van dergelijke afwegingen nog moeten worden gevormd en bediscussieerd, wat tot patstellingen en vertragingen kan leiden.

Deze opzet bevat volgens de Algemene Rekenkamer ook het gevaar dat rollen en taken worden geformuleerd op basis van de inzetbaarheidsdoelstellingen zoals deze tot dusver hebben gegolden, en niet op basis van wat volgens de omgevingsanalyse nodig is. Het risico is dan dat benodigde capaciteiten geformuleerd worden op basis van de (tot dusver geldende) wensen in plaats van op basis van de nieuw bepaalde inzetbaarheidsdoelstellingen. Dat leidde bij de F-16 tot in de afgelopen jaren financieel onhaalbaar gebleken capaciteitseisen en verwatering van gereedheidsdoelstellingen (waarbij het begrip 'gereedheid' wisselend werd ingevuld).

Bedrijfseconomische aspecten
In het sjabloon worden, naast voor een aantal algemene uitgavenposten, voor 27 wapensystemen afzonderlijk de uitgaven zichtbaar over 5 jaar terug en 15 jaar vooruit. Een 28e groep wordt gevormd door de overige wapensystemen.
U heeft aangegeven dat deze 27 wapensystemen de grootste wapensystemen zijn: samen omvatten die ongeveer 80% van de materiële exploitatiekosten. We hebben van u geen totaaloverzicht van alle wapensystemen en hun materiële exploitatiekosten gezien, en kunnen derhalve niet nagaan in hoeverre de selectie aan dit percentagecriterium beantwoordt. Uit ons onderzoek bleek dat de selectie van 27 wapensystemen evenredig over de drie krijgsmachtonderdelen is verdeeld, wat tot een andere selectie zou kunnen leiden dan het zuivere percentagecriterium. Daarnaast is het de vraag of evenredige kostenverdeling over de wapensystemen van de krijgsmachtdelen parallel loopt met de nog vast te stellen visie op de krijgsmacht als geheel. We merken overigens op dat het gewenst is dat *uiteindelijk* zicht ontstaat op de uitgaven van *alle* wapensystemen.
We merken verder op dat het getalscriterium voor selectie van wapensystemen waarover in het sjabloon informatie wordt opgenomen de bruikbaarheid van het sjabloon voor de financiële onderbouwing van de visie kan verminderen: het staat

immers niet op voorhand vast dat met deze selectie van wapensystemen die informatie geleverd wordt die voor de onderbouwing van de visie nodig is. Het kan zijn dat een wapensysteem vervalt of anderszins verandert, terwijl dat in de 20% van de zogenaamde 28e groep valt.

We merken verder op dat de verlenging van de tijdshorizon van tien jaar (zoals in het DIP en het Defensie exploitatieplan) naar vijftien jaar weliswaar beter zicht geeft op de financiële inpasbaarheid van de visie, maar nog niet voldoende. Reeds bekende uitgaven na 2028, worden hierdoor niet in de financiële onderbouwing van de visie meegenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de exploitatielasten van de vervanger van de F-16 na 2028. Door de begrenzing tot 2028 ontbreekt ook zicht op eventuele piekuitgaven in andere posten van de financiële onderbouwing. Er kunnen hierin *camel noses*[1] optreden, die door de gekozen systematiek uit het zicht blijven. Een grotere reikwijdte van de financiële onderbouwing hoeft overigens niet gedetailleerd te zijn: een globaal inzicht in de kostenontwikkeling van alle posten van de financiële onderbouwing is voldoende, met name voor de lange termijn.

We merken op dat het sjabloon, met name per wapensysteem, zeer gedetailleerd is. Dit detailniveau suggereert een hoge nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de financiële informatie. Het is echter bekend dat de onderliggende systemen die kwaliteit van de informatie niet kunnen leveren, deels omdat zij (nog) niet hierop zijn ingericht.
Door het ontbreken van een scenarioaanpak waarin mogelijke toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld optimistische, neutrale of pessimistische verwachtingen omtrent de prijsontwikkeling van de vervanger voor de F-16) zijn meegenomen, dreigt de financiële onderbouwing van de visie minder robuust te worden.

We wijzen op de besluitvormingsrisico's van de zogenaamde 'watervalmethodiek', waarlangs volgens de 'Aanvullende regiewijzingen voor de bouwstenen' de financiële consequenties van de visie binnen de budgettaire randvoorwaarden worden gebracht. Volgens de watervalmethodiek worden overschrijdingen primair binnen het wapensysteem en secundair binnen het krijgsmachtonderdeel opgevangen, en pas als dat niet gaat binnen overige onderdelen van de krijgsmacht. Dat past bij het opvangen van budgettaire problemen onder al

---

[1] Çamel nose': situatie waarin het beeld slechts het begin van uitgaven laat zien, en de grote bulk van komende onontkoombare uitgaven buiten beeld blijft.

vaststaande keuzen; niet bij het maken van nieuwe 'heldere richtinggevende keuzen', zoals beoogd wordt met de visie.

Rekentechniek

We hebben tot dusver nog slechts gering inzicht gekregen in de rekenregels die toegepast zullen worden op de toerekening van uitgaven aan de individuele wapensystemen. We gaan er vanuit dat bij de komende validering van de visie de *audit trail* ervan beschikbaar zal zijn. We attenderen u er nu alvast op dat bij de post 'personeel' goed onderscheid gemaakt moet worden tussen formatie en daadwerkelijke bezetting.
We attenderen u er verder op dat voor zover het concept van *life cycle costs* gehanteerd wordt, dit niet moet betekenen dat jaarlijks fluctuerende uitgaven, zoals periodieke technische updates, als 'kosten' over de reeks van jaren worden gemiddeld: daardoor verliest men immers elk zicht op de financiële inpasbaarheid.

Militair-operationele aspecten

In het sjabloon is niet zichtbaar hoe rekening gehouden wordt met schaalgrenzen voor wapensystemen: beneden welke grens is er nog sprake van een effectieve luchtmacht of marine? Vanaf welke omvang is een onderhoudsinrichting (bijvoorbeeld onderdelen van het Logistiek Centrum Woensdrecht) niet langer levensvatbaar? Beperking in de aantallen wapensystemen van een type kunnen een kantelpunt betekenen in de militair-operationele inzetbaarheid. Ook zijn er onderlinge verbanden tussen wapensystemen, zoals de betekenis van logistieke systemen van de landmacht voor de gehele krijgsmacht en de inzet van luchtsteun voor grondtroepen.

Behalve schaalgrenzen vloeien er ook operationele randvoorwaarden voort uit internationale verplichtingen (voornamelijk voor de NAVO): kan Nederland met bepaalde capaciteiten nog aan deze verplichtingen voldoen?
Ook van deze overwegingen is niet vastgelegd hoe ermee wordt omgegaan in het proces van het in balans brengen van ambities, mensen/middelen, tijd en budget in de visie. In het voorgelegde sjabloon is niet voorzien in het zichtbaar maken van dergelijke randvoorwaarden. Dat kan betrekkelijk eenvoudig gebeuren, door per wapensysteem de lopende afspraken over de Nederlandse inbreng aan de NAVO zichtbaar te maken.

Voor de aanname dat financiële inpasbaarheid bereikt kan worden door onderhandeling over verminderde inbreng in NAVO of over internationale samenwerking,

zou een terugvaloptie moeten zijn voor het geval die onderhandelingen niet (tijdig) tot het beoogde resultaat leiden.

Ten slotte wijzen we erop dat het sjabloon geen informatie biedt over de kosten en opbrengsten van het afstoten, verminderen of vertragen van (investeringen in) wapensystemen. Wij beschouwen dit als een gebrek, omdat in de besluitvorming met dergelijke financiële gevolgen wel rekening dient te worden gehouden. Bij het afstoten of verminderen van wapensystemen dalen de exploitatiekosten in veel gevallen niet proportioneel. Daarnaast treden in sommige gevallen wel nieuwe kosten op. Deze kosteneffecten zijn overigens niet beperkt tot wapensystemen: ook andere posten in het sjabloon kunnen vergelijkbare financiële effecten hebben.

Algemene bruikbaarheid sjabloon
Op grond van de voorgaande overwegingen zijn we van mening dat het sjabloon alléén niet volstaat om de financiële onderbouwing van de Visie op de krijgsmacht van de toekomst vorm te geven. In het sjabloon ontbreekt ruimte voor informatie die voor de financiële onderbouwing van de visie wel van cruciaal belang is. Daarnaast suggereert het detailniveau een nauwkeurigheid en betrouwbaarheid die niet waargemaakt kan worden door de onderliggende systemen. In hoeverre deze gebreken in het proces van totstandkoming van de visie en de financiële onderbouwing ervan nog goedgemaakt kunnen worden, is de vraag. Uit een eerste blik op de opzet van dit proces blijkt dat hierin ook risico's voor de kwaliteit van de onderbouwing van de visie besloten liggen.

Conclusie en aanbevelingen
Gezien het stadium waarin de totstandkoming van de Visie op de krijgsmacht van de toekomst inmiddels is, is het waarschijnlijk niet zinvol om nog af te stappen van het sjabloon als model voor de financiële onderbouwing van de visie. We bevelen aan om de voor die onderbouwing noodzakelijke informatie waarvoor thans in het sjabloon geen ruimte is ingericht, wel te leveren. We noemen in het bijzonder de consequenties voor alle wapensystemen die in de visie aan de orde komen over de gehele levenscyclus, rekening houdend met alle kostenposten, ook als dit geen uitgaven zijn, met schaalgrenzen, verminderings- of afstotingskosten. We noemen ook scenario's voor toekomstige ontwikkelingen en terugvalopties indien internationale onderhandelingen niet tot het resultaat leiden waarmee in de onderbouwing is gerekend. Ook dat veronderstelt ook een langere periode dan vijftien jaar. We beseffen dat grote nauwkeurigheid daarbij niet geleverd kan worden, maar dat is ook niet nodig.

We bevelen verder aan om een bij de bedoeling van de visie passende methodiek voor budgettaire inpasbaarheid te hanteren en om de *audit trail* van het proces van totstandkoming van de visie zo goed mogelijk te documenteren, omdat anders validatie van de visie en de financiële onderbouwing ervan ernstig bemoeilijkt zal worden.

Verder verloop validering Visie op de krijgsmacht

Ons onderzoek naar het sjabloon is te beschouwen als onderzoek naar de *opzet* van het komen tot de Visie op de krijgsmacht en financiële onderbouwing daarvan. We hebben in deze opzet een aantal risico's gezien, waarvan we u al mondeling en nu middels deze brief op de hoogte stellen. Met uw ambtenaren zullen de bevindingen die ten grondslag liggen aan deze brief worden gedeeld en indien nodig verder toegelicht.

De beoordeling van het sjabloon is aldus slechts een stap in onze validering van de financiële onderbouwing van de visie. Momenteel volgen wij het proces van totstandkoming van de visie en zodra wij van u de visie voorgelegd krijgen, kunnen we meer inhoudelijk de financiële onderbouwing ervan toetsen. De in de opzet aangetroffen risico's zullen daarbij bijzondere aandacht krijgen, naast de sluitendheid van de financiële onderbouwing en de balans tussen ambitie, mensen/middelen, tijd en geld. Het tijdstip waarop we hierover aan de Tweede Kamer kunnen rapporteren is afhankelijk van wanneer wij de visie van u ontvangen. Vanaf het moment dat wij uw visie ontvangen hebben wij ten minste 8 weken nodig inclusief het gebruikelijke hoor en wederhoor om te kunnen rapporteren.

Een afschrift van deze brief zenden wij ter informatie naar de minister van Financiën gezien zijn betrokkenheid bij de financiële onderbouwing van de Visie op de krijgsmacht van de toekomst.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Bijlage 4

Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424444
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

DATUM 22 mei 2013
BETREFT Informatiepositie Tweede Kamer Vervanging F-16 (reconstructie)

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

De minister van Financiën heeft ons bij brief op 30 november 2012 verzocht om onderzoek te doen naar de (financiële onderbouwing van de) visie op de krijgsmacht en Vervanging F-16. Hij verzocht ons daarbij tevens om een oordeel te geven over de kwaliteit van de informatievoorziening tot op heden over de ontwikkeling van de investeringskosten, exploitatiekosten en aantallen jachtvliegtuigen in het project *Vervanging F-16*. In deze brief gaan wij in op dit laatste deel van zijn verzoek. In de opmaat naar deze rapportage hebben wij inmiddels het webdossier Vervanging F-16 gelanceerd op 28 maart jl., bereikbaar via onze homepage www.rekenkamer.nl of rechtstreeks (http://vervanging-f16.rekenkamer.nl/).

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

UW KENMERK
ONS KENMERK 13003484 R
BIJLAGEN 1

INFORMATIEPOSITIE TWEEDE KAMER VERVANGING F-16 (RECONSTRUCTIE)

INHOUD

1 Inleiding

Op verzoek van de minister van Financiën hebben wij de informatiepositie van de Tweede Kamer over het project Vervanging F-16 gereconstrueerd. Conform het verzoek van de minister focust deze historische reconstructie vooral op de informatie die de Tweede Kamer van het kabinet kreeg over aantallen en budget voor de aanschaf van de toestellen. In de reconstructie is informatie over de exploitatiekosten van de vervanger van de F-16 wel aanwezig, maar omdat deze in de discussie tussen kabinet en Kamer nog geen prominente rol speelde, is die niet, althans minder nadrukkelijk, in deze reconstructie betrokken. Het valt te voorzien dat de exploitatielasten wel nadrukkelijk in beeld komen bij de nog te verwachten Visie op de krijgsmacht en de validering van de financiële onderbouwing daarvan door de Algemene Rekenkamer.

Wij hebben de informatievoorziening aan de Tweede Kamer tussen 1996 en 2012 over de ontwikkeling van de investeringskosten, exploitatiekosten en aantallen jachtvliegtuigen ingedeeld in drie periodes.

De eerste periode loopt van 1996 tot 2006 en die duiden we aan met '*Periode van een tentatief budget*'. De kabinetten-Kok II en -Balkenende I en II stelden geen budget vast voor de vervanging van de F-16. Wel gaf het kabinet in april 1999 aan dat met de vervanging van de F-16 een bedrag van ten minste 10 miljard gulden gemoeid zou zijn. Ook werden in 2002 bedragen gemeld voor de aanschaf en exploitatie van 120 en 85 vervangende toestellen. Het budget bleef echter tentatief, net als het aantal toestellen.

De tweede periode loopt van 2006 tot en met 2010. We duiden deze periode aan met: '*Planningsaantal en budget op gespannen voet*'. Het uitgangspunt van de kabinetten-Balkenende III en IV was dat het Ministerie van Defensie het geraamde bedrag voor de aanschaf van 85 toestellen moest bekendmaken en in haar begroting en financiële planning moest inpassen. Volgens de minister van Defensie was daarom sinds 2006 geen sprake meer van een tentatief budget, maar van een vastgesteld budget. Er ontstond echter steeds meer spanning tussen het planningsaantal van 85 toestellen en het beschikbare geld. In december 2010 bleek het budget voor 85 toestellen niet langer inpasbaar in de defensiebegroting door aanzienlijke kostenstijgingen in het JSF-programma in de Verenigde Staten.

De derde periode loopt van december 2010 tot en met eind 2012 en deze duiden we aan met '*Onverenigbare grootheden*'. Als uitkomst van een herijking van het project Vervanging F-16 bracht het kabinet-Rutte/Verhagen in april 2011 de beleidsbrief *Defensie na de Kredietcrisis*[1] uit. In deze beleidsbrief reserveerde het kabinet € 4,5 miljard voor de vervanging van de F-16, maar handhaafde tegelijkertijd het aantal van 85 geplande toestellen, terwijl dat bij lange na niet uit

---

[1] *Defensie na de Kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 733, nr. 1. Den Haag; Sdu.

de reservering betaald kon worden. Het beschikbare geld en het planningsaantal van 85 toestellen waren daarmee onverenigbare grootheden geworden.

Deze drie perioden komen hierna in afzonderlijke paragrafen aan bod, nadat we de kaders voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer hebben besproken. Per periode reconstrueren we welke informatie de Tweede Kamer feitelijk heeft ontvangen en wat daarvan de kwaliteit was.

Voor een overzicht van de belangrijkste informatie vanaf 1996 over het project Vervanging F-16 verwijzen we naar ons webdossier. In dit webdossier stellen we al onze informatie over het project Vervanging F-16 op een gesystematiseerde manier beschikbaar voor de Tweede Kamer en voor andere belangstellenden. De informatie in het webdossier is verdeeld in thema's: de besluitvorming rond het project Vervanging F-16, de financiële aspecten daarvan, de gevolgen voor de industrie, het internationale JSF-programma en de F-16 zelf. We hebben gebruikgemaakt van officiële stukken, zoals de Memoranda of Understanding tussen de partnerlanden, Kamerstukken en de officiële websites van de aangesloten landen. We hebben verder onze eigen onderzoeksbevindingen gebruikt en rapporten van rekenkamers uit andere landen opgenomen.
We houden het webdossier uiteraard actueel. Vanaf de zomer informeren we u bij brief over updates. U vindt het webdossier op: http://vervanging-f16.rekenkamer.nl/ of via onze homepage www.rekenkamer.nl.

2 Kaders voor informatievoorziening Tweede Kamer

De informatievoorziening over het project Vervanging F-16 is vastgelegd in twee regelingen: het Defensie Materieel Proces (DMP) en de Regeling Grote Projecten (RGP). Wij geven eerst kort de essentie van deze regelingen.

2.1 Defensie materieelproces (DMP)

Het Ministerie van Defensie heeft bijzondere regels voor de aanschaf van militair materieel dat meer kost dan 5 miljoen euro vastgelegd in het Defensie Materieel Proces (DMP). Het DMP regelt zowel het aanschafproces binnen het ministerie zelf als de manier waarop de minister van Defensie de Tweede Kamer over een voorgenomen aanschaf moet informeren.
In het DMP staat dat een materieelaanschafproject start met een behoeftestelling, de zogenaamde A-fase. Vervolgens volgen selecties van het materieel dat aan deze behoefte kan voldoen (B- en C-fases) en het besluit over de verwerving (D-fase). Grotere verwervingsprojecten sluiten af met een evaluatie (E-fase). Iedere fase (althans bij een project van de omvang van Vervanging F-16) sluit af met een brief aan de Tweede Kamer. De brief bevat de resultaten van de afgesloten fase en voornemens voor de volgende fase.

2.2 Regeling Grote Projecten (RGP)

Op grond van de Regeling Grote Projecten (RGP) kan de Tweede Kamer een bepaald project aanwijzen als Groot Project. Dit houdt in dat een minister, naast de informatie die al in het kader van het DMP wordt gestuurd, in een basisdocument

specifieke informatie over het project aan de Kamer moet sturen en de Kamer vervolgens in periodieke rapportages over de voorgang informeert. Er kunnen op basis van de regeling ook specifieke afspraken worden gemaakt over de communicatie tussen de Tweede Kamer en de minister. In 1999 benoemde de Tweede Kamer de voorgenomen vervanging van de F-16 tot Groot Project en maakte afspraken met de staatssecretaris over de informatievoorziening hierover.

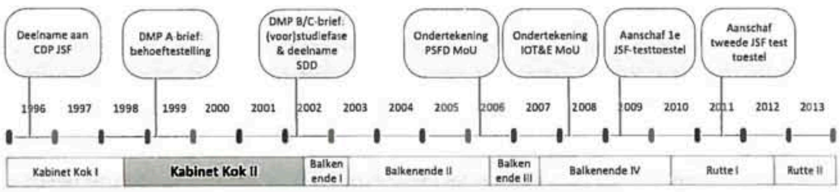
3 Informatievoorziening 1996 – 2006: Periode van tentatief budget

3.1 Kabinet-Kok I: deelname aan ontwerpfase van de JSF en subsidie Nederlandse Luchtvaartindustrie



In 1996 besluit het kabinet-Kok I op aangeven van de staatssecretaris van Defensie dat de huidige jachtvliegtuigen, de F-16's, moeten worden vervangen. Onder het kabinet-Kok I neemt Nederland daarom in 1997 als partner deel aan de eerste ontwerpfase van de JSF, de *Concept Demonstration Phase (CDP)*. Het kabinet-Kok I stelt in deze periode een subsidie beschikbaar voor de Nederlandse luchtvaartindustrie, waarmee deze zich kan positioneren voor opdrachten rond de JSF. Het kabinet meldt zowel de deelname aan de CDP[2] als de subsidie aan de Tweede Kamer[3], waarna beide trajecten in gang gezet worden. Het kabinet gaat over tot het uitwerken van de behoeftestelling.

3.2 Kabinet-Kok II: A-brief over behoeftestelling Vervanging F-16 en start Groot Project



In augustus 1998 wordt het kabinet-Kok II beëdigd. Onder dit kabinet wordt in het najaar van 1998 en de eerste maanden van 1999 de behoeftestelling voor de vervanging van de F-16 verder uitgewerkt.
Op 9 april 1999 stuurt de staatssecretaris van Defensie als start van het project Vervanging F-16 de zogenoemde A-brief naar de Tweede Kamer[4]. De brief over de

---

[2] Zie bijvoorbeeld: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, Kamerstuk 25 000 X, nr. 44. Den Haag; Sdu.
[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, Kamerstuk 25 820, nr. 3. Den Haag; Sdu.
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, Kamerstuk 26 488, nr. 1. Den Haag; Sdu.

behoefte aan vervanging van de F-16 is de start van het DMP-proces. In deze brief schrijft de staatssecretaris dat nog geen uitspraak kan worden gedaan over het aantal vliegtuigen dat voor de vervanging van de F-16 nodig is. Hij schrijft dat de afwegingen daarover op de langere termijn moeten worden gemaakt. Over de financiële gevolgen van de vervanging van de F-16 merkt hij op dat "voor planningsdoeleinden is aangenomen dat met de vervanging van de F-16 een bedrag van ten minste 10 miljard gulden (prijspeil 1998) zal zijn gemoeid". Na de politieke behandeling van de behoeftestelling gaat het project Vervanging F-16 over in de gecombineerde voorstudie- en studiefase, de B- en C-fases.

In 1999 besluit de Vaste Commissie van Defensie van de Tweede Kamer om het project Vervanging F-16 aan te merken als een Groot Project volgens de Regeling Grote Projecten. De Vaste Commissie van Defensie verzoekt de staatssecretaris daarom een basisdocument op te stellen waarin de doelstellingen van het grote project verder worden uitgewerkt. Bij brief van 23 september 1999 uit de Vaste Commissie van Defensie onder meer de specifieke wens dat de minister in het basisdocument de vertaling zou maken van de strategische doelstelling van het project via de (kwalitatieve en kwantitatieve) behoeftestelling naar de definitieve materieelkeuze. De Vaste Commissie van Defensie wil onder andere weten hoeveel jachtvliegtuigen voor die strategische doelstelling nodig zijn, een financiële planning, een onderbouwing van de kostenramingen, de budgettaire inpasbaarheid, de financiële risico's en de hoogte van de post onvoorzien.
Op 15 maart 2000 stuurt de staatssecretaris van Defensie het basisdocument naar de Tweede Kamer[5]. Hierin schrijft hij dat zowel over het aantal benodigde toestellen als over de financiële planning en budgettaire inpasbaarheid pas meer duidelijkheid te geven is in een B/C-brief na afloop van de gecombineerde voorstudie/studiefase.

3.3 *Kabinet-Kok II; B/C-brief over behoeftestelling Vervanging F-16 en deelname aan ontwikkeling JSF*

Het kabinet stuurt de Tweede Kamer op 11 februari 2002 een brief over de afronding van de voorstudie/studiefase, de B/C-brief, namens het kabinet-Kok II ondertekend door de minister en de staatssecretaris van Defensie, de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën[6]. In de B/C-brief onderbouwt het kabinet zijn keuze voor de JSF en de deelname aan de ontwikkeling ervan. Het kabinet-Kok II concludeert namelijk op grond van de gecombineerde voorstudie/studiefase dat de JSF het beste toestel is voor de beste prijs en dat de Staat voor een bedrag van 800 miljoen dollar deel zou moeten nemen in de ontwikkeling ervan.

Uit de brief blijkt verder dat het kabinet de potentiële leveranciers had gevraagd om gegevens over 120 te verwerven toestellen aan te leveren. Over dat aantal en over de uitkomsten van de financiële analyses die Defensie hierop uitvoerde, werd met de potentiële leveranciers overeenstemming bereikt. Defensie heeft vervolgens

---

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, Kamerstuk 26 488, nr. 3. Den Haag; Sdu
[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 26 488, nr. 8. Den Haag; Sdu.

op basis hiervan berekeningen uitgevoerd voor een "realistischer aantal van 85 toestellen". In de brief staat niet of dit aantal realistischer gevonden werd op operationele of op financiële gronden. Er staat wel in "dat nader inzicht in prijzen van jachtvliegtuigen ertoe heeft geleid dat voor berekeningen en voor een afweging tussen mee-ontwikkelen en 'kopen van de plank' een aantal van 85 toestellen is gekozen". De brief vermeldde de volgende ramingen voor de investeringskosten, exploitatiekosten en levensduurkosten van de JSF in vergelijking tot de concurrenten in de uitgevoerde kandidatenevaluatie:

Tabel 1 Levensduurkostenanalyse JSF en andere kandidaten in B/C-brief

	Europese kandidaten					Amerikaanse kandidaten					
	Rafale		Eurofighter		Gripen	F/A-18 E/F		Adv. F-16		JSF	
Stuksprijs	95,4		51,6		42,3	53,2		46,0		**41,4**	
Aantal	120 st.	85 st.	120 st.	85 st.		120 st.	85 st.	120 st.	85 st.	**120 st.**	**85 st.**
Investeringskosten	10.733	7.936	8.802	6.403	-	8.822	6.383	9.504	7.052	**8.131**	**6.065**
Exploitatiekosten 30 jaar	8.783	7.853	7.820	7.011	-	9.766	8.635	7.885	7.157	**7.602**	**7.024**
Levensduurkosten 30 jaar	19.516	15.789	16.622	13.414	-	18.588	15.018	17.389	14.209	**15.733**	**13.089**

Bedragen x 1 miljoen euro. Prijspeil 2000, 1 euro = 1,15 dollar

Uitgaande van de kale stuksprijzen en 85 toestellen zou volgens de B/C-brief de aanschaf van de JSF € 3,52 miljard kosten. Worden ook de overige investeringskosten (simulatoren, reservemotoren, initiële voorraad reservedelen, aanpassingen van infrastructuur, modificaties tijdens de productiefase, speciale gereedschappen, meet- en testapparatuur, documentatie en initiële opleidingen, transportkosten, BTW en invoerrechten) meegerekend dan zou het totale investeringsbedrag € 6,1 miljard bedragen. Het overzicht in de B/C-brief betrof niet een investeringsraming maar een speciaal in het kader van de kandidatenvergelijking opgestelde levensduurkostenanalyse, en was vooral bedoeld om het standpunt van het kabinet te onderbouwen dat de JSF naast "het meest effectieve" ook "het goedkoopste toestel [is], zowel in stuksprijs als in levensduurkosten".
Over de relatie tussen de in de tabel opgenomen bedragen en het in de A-brief genoemde bedrag van ten minste 10 miljard gulden (prijspeil 1998; omgerekend gelijkgesteld aan 4,5 miljard euro) dat met de vervanging van de F-16 zou zijn gemoeid, stelde het kabinet in de B/C-brief dat met de 10 miljard gulden van een vastgesteld projectbudget nog geen sprake was. "Dit betrof een tentatieve schatting, waarbij nog geen aantallen toestellen en prijzen in beschouwing waren genomen." Vervolgens wordt in de brief opgemerkt dat "bij een ongeveer gelijkblijvend budget en hogere vliegtuigprijzen het uiteindelijk aantal te verwerven toestellen lager [zal] uitvallen".

Over het verwachte aantal aan te schaffen toestellen betoogt het kabinet-Kok II in de B/C-brief dat Defensie naar eigen verwachting pas als onderdeel van een verwervingsbesluit van het kabinet (opgenomen in een D-document) een zogenaamde 'aantallen-studie' zal uitvoeren om de daadwerkelijke behoefte aan vervangende toestellen te bepalen. Op grond daarvan zal een toekomstig kabinet

het aantal te verwerven toestellen vaststellen en het verwervingsbesluit voorleggen voor parlementaire behandeling. Een dergelijk besluit werd ten tijde van de B/C-brief voorzien voor 2006 of 2007. Tot die tijd zou worden gewerkt met een zogenaamd planningsaantal (zie onderstaand kader).

Planningsaantal

Het kabinet-Kok II stond in de voorstudiefase, als opmaat naar de B/C-brief, voor de keuze om de JSF als partner mee te ontwikkelen, of het toestel van de plank te kopen. Voor de uitwerking van deze keuze is een business case ontwikkeld, waarbij de financiële consequenties voor de Staat van het mee ontwikkelen werden gebaseerd op 85 toestellen. Het aantal van 85 toestellen wordt sindsdien aangeduid als het 'planningsaantal'. Terwijl het planningsaantal slechts bedoeld was als referentie voor de berekening van de business case, benadrukte het kabinet-Kok II toch dat dit planningsaantal ook "in operationele termen een reëel aantal [zou] kunnen zijn, maar [dat] hiermee [niet] wordt vooruit gelopen op de kwantitatieve behoeftestelling". Het kabinet-Kok II en alle volgende kabinetten betoogden dat het aantal van 85 toestellen losstond van de daadwerkelijke behoefte van Defensie aan een aantal toestellen, hoewel het aantal de bepalende referentie was voor de politieke beraadslagingen rond de business case en daarmee voor de keuze van het kabinet voor het mee-ontwikkelen aan de JSF.

De Kamer stelt naar aanleiding van de B/C-brief 456 Kamervragen, waarin het kabinet onder andere gevraagd werd naar de relatie tussen enerzijds de beschikbare financiële middelen op de Defensiebegroting en in de Defensieplannen, en anderzijds de ambities en kwantitatieve behoefte aan toestellen van Defensie. De Tweede Kamer vraagt ook naar duiding van het getal van 85 toestellen en naar de mogelijkheid om de JSF-toestellen in meerdere fasen of 'batches' te kopen[7].

De bewindspersonen antwoorden op de vragen over het getal van 85 toestellen en het mogelijk hanteren van batches: "Over het precieze aantal aan te schaffen toestellen ter vervanging van de F-16 hoeft nu [...] nog geen uitspraak te worden gedaan. Daarvoor is het verwervingsbesluit, dat pas over een aantal jaren zal worden genomen, het passende moment. Het aantal van 85 vliegtuigen is gebruikt voor berekeningen en voor een afweging tussen mee-ontwikkelen en kopen van de plank. Hiermee wordt niet vooruit gelopen op de kwantitatieve behoeftestelling, waarvoor de operationele behoefte leidend is. Daarbij geldt echter wel een financieel kader dat past bij het ambitieniveau van Nederland".

[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 26 488, nr. 9. Den Haag; Sdu.

Batchbenadering

De 'batchbenadering' houdt volgens Defensie in dat de JSF-productietoestellen, net als die van de F-16, in verschillende fases worden aangeschaft. Kabinet en Tweede Kamer besluiten in dit geval afzonderlijk over de aankoop van een eerste fase en mogelijke vervolgaankopen in volgende fases. In de beleidsbrief Wereldwijd Dienstbaar (Kamerstuk 31 243, nr. 1) schreef de minister van Defensie hierover:

"Door een fasegewijze aanschaf schept Defensie voor zichzelf de mogelijkheid de internationale veiligheidssituatie en de technologische ontwikkelingen op het gebied van het luchtwapen gedurende een reeks van jaren te volgen en pas op termijn de vraag te beantwoorden of er meer jachtvliegtuigen nodig zijn en, zo ja, hoeveel."

Volgens achtereenvolgende kabinetten gold voor het project Vervanging F-16 dat het totaal aantal aan te schaffen JSF's vanwege de batchbenadering niet op voorhand is aan te geven; dat aantal hangt immers af van toekomstige besluiten over de aantallen binnen de batches en het aantal batches.

De Tweede Kamer vraagt verder aan het kabinet in hoeverre het zijn besluit zelf verantwoord vindt, omdat inzicht ontbreekt in het daadwerkelijk benodigde aantal en zonder dat een budget is bepaald (zie kader hieronder).

Kamervraag 108 bij B/C brief[8]

Vraag Tweede Kamer: In de brief staat dat "over het precieze aantal (...) nog geen uitspraak te doen valt" en dat "van een vastgesteld projectbudget nog geen sprake was en is". Meent de regering dat de keuze tot deelname aan de SDD-fase een verantwoorde keuze is nu er geen sprake is van vastgesteld budget en een vastgestelde kwantitatieve behoefte? Kan de regering dit toelichten?

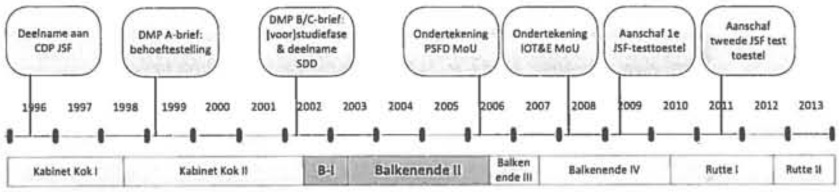
Antwoord kabinet: In de brief van 11 februari 2002 is uiteengezet hoe het kabinetsbesluit is voorbereid. Op grond hiervan is een verantwoord besluit genomen. Bedoelde gegevens zijn voor een SDD-besluit niet nodig. Het behoud van enige flexibiliteit in de vaststelling van de definitieve omvang van het Nederlandse JSF-project beschouwt het kabinet juist als een extra waarborg voor verantwoorde besluitvorming.

De beantwoording van de 456 vragen door het kabinet leidt er niet toe dat de Tweede Kamer akkoord gaat met het voorgenomen besluit van het kabinet in de B/C-brief om voor 800 miljoen dollar deel te nemen in de ontwikkeling van de JSF.

Tussen 16 april en 21 juli 2002 is het kabinet-Kok II demissionair. De verkiezingen zijn op 15 mei 2002. Het kabinet stelt de verdere parlementaire behandeling van de B/C-brief uit tot na de parlementsverkiezingen van 15 mei 2002. Op 3 mei 2002 meldt het demissionaire kabinet-Kok II de Kamer dat het van de Amerikaanse overheid uitstel krijgt voor de ondertekening van het SDD MoU tot uiterlijk 12 juni 2002[9]. Op 30 mei 2002, dus twee weken na de verkiezingen, besluit de (na de verkiezingen vernieuwde) Vaste Commissie van Defensie om de behandeling van de B/C-brief en de ondertekening van het SDD MoU voort te zetten met het demissionaire kabinet-Kok II. Op 4 juni 2002 stemt de Kamer vervolgens in met de B/C-brief en met het kabinetsbesluit om Nederland voor 800 miljoen dollar partner te maken in de ontwikkeling van de JSF. Hiermee worden de A-, B- en C-fases van het DMP-proces voor het project Vervanging F-16 afgerond. Het project gaat hierna over in de verwervingsvoorbereidingsfase, de D-fase, die tot op heden voortduurt.

[8] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 26 488, nr. 9. Den Haag; Sdu.
[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 26 488, nr. 16. Den Haag; Sdu.

3.4 *Kabinetten-Balkenende I en II; deelname aan het JSF-programma*



Het kabinet-Balkenende I treedt aan in juli 2002 en wordt in oktober van dat jaar demissionair. In mei 2003 wordt het tweede kabinet-Balkenende beëdigd, en dat kabinet voorziet een verwervingsbesluit over de vervanging van de F-16 en de bijbehorende D-brief voor 2006. De informatievoorziening over het project Vervanging F-16 verloopt in de jaren hierna vooral via de jaarrapportages in het kader van de RGP over de jaren 2002 tot en met 2006 en via vragen van de Tweede Kamer aan de staatssecretaris van Defensie. Deze vragen gaan onder meer over vertragingen en kostenstijgingen die zich in deze jaren in het JSF-programma openbaren en over de orderomvang voor de Nederlandse industrie.

3.5 *Kabinet-Balkenende II; ambtelijke studies uit het jaar 2005 niet naar Tweede Kamer*

Het Ministerie van Defensie voorziet in 2004 en 2005 dat het kabinet-Balkenende II in 2006 een besluit neemt over de vervanging van de F-16. Het bereidt daarom een verwervingsbesluit voor in de vorm van een concept-D-document. In dit document zou het ministerie ook aangeven hoe het planningsaantal van 85 toestellen en het tentatieve budget van 4,5 miljard euro (10 miljard gulden) uit de A-brief zich tot elkaar verhouden. Uit de studies die het ministerie hierover heeft uitgevoerd, blijkt dat het aantal van 85 toestellen niet voor 4,5 miljard euro kon worden aangeschaft. Het kabinet-Balkende II informeerde de Tweede Kamer niet over de uitkomst van deze studies.

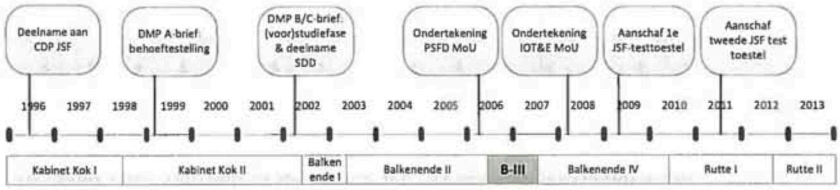
Nadat vier jaar later, via het Tv-programma Reporter van 6 september 2009, het bestaan van deze studies bekend werd, vroeg de Tweede Kamer aan het kabinet-Balkende IV waarom de studies destijds niet naar de Tweede Kamer waren gestuurd. In brieven aan de Kamer van 7 september 2009[10] en 28 oktober 2009[11] antwoordde het kabinet dat door de val van het kabinet-Balkenende II er niet langer een vastgesteld voorstel tot een verwervingsbesluit voorlag, zodat er geen aanleiding meer bestond om de Tweede Kamer over deze ambtelijke stukken, die bedoeld waren om zo'n verwervingsbesluit te onderbouwen, te informeren. Het kabinet-Balkende IV gaf aan zo'n aanleiding ook in 2009 nog niet te zien.

[10] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, Kamerstuk 26 488, nr. 196. Den Haag; Sdu.

[11] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, Kamerstuk 26 488, nr. 202. Den Haag; Sdu.

4 Informatievoorziening 2006 – 2010: Planningsaantal en budget op gespannen voet

4.1 *Kabinet-Balkenende III: 85 toestellen in het PSFD-MoU*



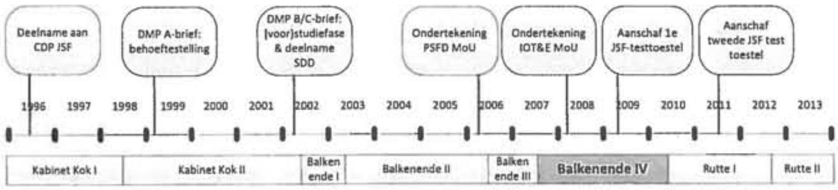
In juni 2006 wordt het kabinet-Balkenende II demissionair, waarna begin juli 2006 het overgangskabinet-Balkenende III aantrad. Nederland treedt onder dit kabinet toe tot de productiefase van het JSF-programma. De staatssecretaris van Defensie ondertekende daartoe namens Nederland op 14 november 2006 het zogenaamde *Production Sustainment and Follow-on Development* (PSFD) MoU met de Amerikaanse overheid. Nederland dient jaarlijks in bijlage A bij dit MoU een opgave te doen van het aantal toestellen dat het verwacht af te nemen. Opgave van een aantal in de bijlage A van het PSFD-MoU betekent dus niet dat Nederland zich heeft vastgelegd op de daadwerkelijke aankoop van 85 JSF-toestellen. Het kabinet-Balkenende III neemt in 2006 het aantal van 85 toestellen op als de voorlopige Nederlandse behoefte, een aantal dat tot op de dag van vandaag wordt aangehouden.

Het kabinet-Balkenende III besloot om vanaf de ondertekening van het PSFD-MoU als uitgangspunt te hanteren dat ten minste jaarlijks de geraamde investeringskosten voor het planningsaantal van 85 toestellen aan de Tweede Kamer moeten worden gemeld en in de begroting en de defensieplannen verwerkt. Tussen 2002 en 2006 daalden de ramingen voor de aanschaf van 85 JSF's (kale stuksprijs plus overige investeringskosten) weliswaar van € 6,1 miljard naar € 5,5 miljard, voornamelijk als gevolg van de plandollarkoers, maar dit bedrag paste nog steeds niet binnen het tot dusver steeds in de communicatie met de Tweede Kamer genoemde bedrag van € 4,5 miljard. Het kabinet besluit daarom eind 2006 om als projectbudget voor de Vervanging van de F-16 in plaats van 4,5 miljard euro, een bedrag van 5,5 miljard euro (prijspeil 2005)[12] als investeringsbedrag voor de vervanging van de F-16 aan te houden. Dit nieuwe bedrag werd verwerkt in de vijfjarige begrotingsperiode (2007-2011) en in het (interne) defensie-investeringsplan (DIP) voor de vijf jaar daarna (2012-2017). Daarmee stemde het aantal toestellen waarop de raming betrekking had overeen met het planningsaantal dat in de MoU was opgenomen en in de MFO met de industrie was aangehouden.
Ook in deze periode wordt de bestendige lijn voortgezet dat dit planningsaantal nog niet het aantal was dat Defensie verwachtte af te nemen; dat zou immers pas worden besloten bij een daadwerkelijk verwervingsbesluit in het project Vervanging F-16.

---

[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, Kamerstuk 26 488, nr. 58. Den Haag; Sdu.

4.2 *Kabinet-Balkenende IV: besluit vervanging F-16 in 2010*



Het kabinet-Balkenende IV, dat aantreedt in februari 2007 nadat op 22 november 2006 verkiezingen zijn gehouden, neemt de uitgangspunten van het kabinet-Balkende III over. Daarnaast neemt dit kabinet in haar regeerakkoord op dat Nederland in 2007 toetreedt tot de internationale testfase van het JSF-programma, dat in 2008 de business case met de industrie wordt herijkt, dat in 2009 besluitvorming plaatsvindt over de aanschaf van twee testtoestellen en dat het kabinet in 2010 aan de Tweede Kamer een besluit zal voorleggen over de vervanging van de F-16 op basis van de herijking en van een vergelijking voor wat betreft prijs, kwaliteit en levertijd met mogelijke andere toestellen.[13]

4.3 *Algemene Rekenkamer start monitoring project Vervanging F-16 in 2006*

De Algemene Rekenkamer publiceert in oktober 2006 een monitoringsrapport met de stand van zaken van het project Vervanging F-16 per september 2006[14]. Dit rapport was de eerste in een reeks rapporten en brieven over het project.
In onze monitoringrapporten over het project Vervanging F-16 tussen 2006 en 2010 hebben we geprobeerd om de informatievoorziening over het project Vervanging F-16 te verbeteren. Wij publiceerden informatie over het project die voor die tijd niet voor de Kamer beschikbaar was. Wij deden dat bijvoorbeeld door een overzicht op te stellen van de kosten voor de vervanging van de F-16, waarbij wij het belang onderstreepten van de vergelijkbaarheid van de kosten door de jaren heen. Tegelijk benadrukten wij het belang van het jaarlijks actualiseren van de ramingen en het aanpassen van het prijspeil en de plandollarkoersen. Ook wezen wij op kosten die niet binnen de projectdefinitie Vervanging F-16 vielen, maar die wel aan de vervanging van de F-16 zijn gerelateerd. Ook kwam er op ons aangeven zicht op de kosten die de Staat moet maken wanneer Nederland uit het project stapt.

In deze periode heeft de Tweede Kamer ook haar informatiebehoefte in het grote project Vervanging F-16 herijkt, waarna het kabinet een groot deel van de voornoemde verbeteringen in de informatievoorziening heeft opgenomen in de jaarrapportages van het grote project.

---

[13] Coalitieakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie. Kamerstuk 30 891, nr. 4. Den Haag; Sdu.

[14] Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, Kamerstuk 26 488, nr. 51. Den Haag; Sdu.

4.4 Kabinet-Balkenende IV: 85 toestellen in de herijking van de Medefinancieringsovereenkomst

We gaven al aan dat het planningsaantal van 85 toestellen fungeerde als referentie voor de business case rond de deelname aan de SDD-fase in 2002. Uit deze business case bleek dat het mee-ontwikkelen van de JSF voor de Staat duurder is dan het toestel later van de plank kopen. Omdat deelname aan die ontwikkeling wel als profijtelijk werd beschouwd voor de Nederlandse industrie, werd met de industrie in de Medefinancieringsovereenkomst (MFO) afgesproken dat die een bijdrage zou betalen uit haar JSF-gerelateerde omzet, om zo de Staat en daarmee de belastingbetaler te compenseren voor de meerkosten van het mee-ontwikkelen. Op 1 juli 2008 zou deze MFO herijkt worden: het door de industrie te compenseren bedrag zou opnieuw worden vastgesteld. In de aanloop naar deze herijking hebben bewindspersonen van het kabinet-Balkenende IV in de jaren 2007 en vooral rond 1 juli 2008 onderling besprekingen gevoerd en gecorrespondeerd over de status van het planningsaantal van 85 toestellen en de daarvoor beschikbare middelen in de begrotings- en planningsperiode van het Ministerie van Defensie. Deze correspondentie leidde niet tot aanpassing van het planningsaantal. De uitgangspunten van het kabinet waren een batchbenadering bij de aanschaf van deze toestellen en de inpassing van het aantal van 85 toestellen in de financiële plannen van het ministerie van Defensie.

4.5 Kabinet-Balkenende IV: inpassen van 85 toestellen in de defensiebegroting en financiële planning

Het Ministerie van Defensie neemt de geraamde investeringskosten voor 85 JSF-toestellen in de periode 2006-2010 op in haar begroting en financiële planning. De meerjarenramingen in de begroting kijken 5 jaar vooruit en de (interne) financiële planning van het ministerie (DIP en DEP) tien jaar. Het Ministerie van Defensie moet de opgenomen kostenramingen tussen 2006 en 2010 door vertragingen en kostenstijgingen in het JSF-programma in de Verenigde Staten meerdere keren naar boven bijstellen. De raming van de investeringskosten voor de kale stuksprijs en overige investeringen loopt in deze jaren op van 5,5 miljard euro (prijspeil 2005) tot 6,25 miljard euro (plandollarkoers 1 dollar = 0,83 euro, prijspeil 2009, btw 19%) in april 2010[15]. De exploitatiekosten lopen in dezelfde ramingen op tot 10,06 miljard euro (plandollarkoers 1 dollar = 0,83 euro, prijspeil 2009, btw 19%). Dit betekent dat de vervanging van de F-16 een steeds groter beslag legt op de in de ramingen beschikbare middelen van Defensie.

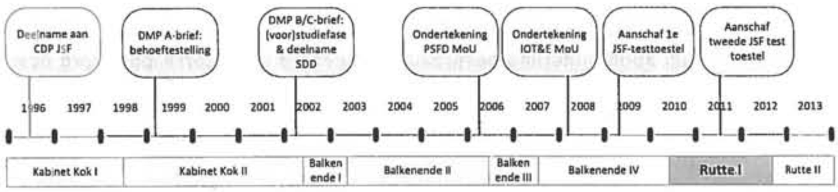
In paragraaf 3.5 noemden we al de in 2006 uitgevoerde ambtelijke studies over de verhouding tussen aantal en budget, waarvan het bestaan in 2009 via Reporter bekend werd. We wezen erop dat de minister in 2009 het niet naar de Tweede Kamer zenden van deze studies verdedigde met het argument dat er nog geen verwervingsbesluit lag dat onderbouwing met de studies vergde. De Tweede Kamer vraagt de minister van Defensie in deze jaren ook los van deze studies veelvuldig naar de daadwerkelijke financiële inpasbaarheid van het budget voor de vervanging van de F-16. In antwoord daarop wijst het kabinet doorgaans op het

[15] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, Kamerstuk 26 488, nr. 232. Den Haag; Sdu.

gebruik van een planningsaantal en een batchbenadering en op het feit dat van een daadwerkelijk besluit over het aantal te verwerven toestellen en het daarvoor beschikbare budget pas sprake is bij een verwervingsbesluit. In zijn brief van 7 mei 2008 met daarin de antwoorden op Kamervragen over de jaarrapportage 2007, wijst de staatssecretaris van Defensie er op dat er geen aanleiding is tot zorg over de budgettaire inpasbaarheid van het planningsaantal van 85 toestellen.[16]

5 Informatievoorziening 2010 – 2012: Onverenigbare grootheden

5.1 *Kabinet-Rutte/Verhagen; planningsaantal van 85 toestellen en reservering van 4,5 miljard euro*



Op 20 februari 2010 wordt het kabinet-Balkenende IV demissionair en schrijft nieuwe verkiezingen uit, waarna de staatssecretaris van Defensie op 14 mei 2010 om persoonlijke redenen uit het demissionaire kabinet treedt. De functie van staatssecretaris van Defensie wordt niet meer ingevuld tot het aantreden van het nieuwe kabinet na de verkiezingen en de eraan verbonden taken worden uitgeoefend door de minister. De verkiezingen zijn op 9 juni 2010, waarna op 14 oktober 2010 het kabinet-Rutte/Verhagen wordt beëdigd.

Op 2 december 2010 meldt de minister van Defensie aan de Tweede Kamer dat de raming van de Nederlandse investeringskosten voor 85 toestellen van 6,2 miljard euro stijgt naar 7,6 miljard[17] euro (beide in plandollarkoers 1 dollar = 0,83 euro, prijspeil 2010, btw 19%). De minister meldt geen nieuwe exploitatiekostenraming. De minister kondigt hierop de herijking van het project Vervanging F-16 aan. Het Ministerie van Defensie heeft de totaal geraamde investeringskosten van 7,619 miljard euro hierna niet meer in haar begrotingen en financiële planningen verwerkt.

In het rapport Monitoring Vervanging F-16; stand van zaken december 2010 (gepubliceerd 24 maart 2011) concludeert de Algemene Rekenkamer:

> (...)
> "*Geen besluit budget en benodigde aantallen*
> Tot op heden is er geen verwervingsbesluit genomen over de vervanging van de F-16. Daarom kent het project Vervanging F-16 een aantal belangrijke onzekerheden. Zo is formeel nog niet gekozen voor een vervanger van de F-16. Mede daardoor is het budget voor het project Vervanging F-16 nog niet

---

[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, Kamerstuk 26 488, nr. 68. Den Haag; Sdu.
[17] Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, Kamerstuk 26 488, nr. 249. Den Haag; Sdu.

vastgesteld, wordt er gewerkt met 'ramingen van een tentatief budget' en geldt voor de benodigde vervangende toestellen een 'planningsaantal' van 85 JSF's.

Deze onzekerheid heeft gevolgen voor de controleerbaarheid van de stappen die ondertussen wel gezet (moeten) worden. Zonder verwervingsbesluit kan de Tweede Kamer de minister immers niet aanspreken op wijzigingen in het budget of aantallen; die bestaan formeel niet. Tegelijkertijd geldt voor het Ministerie van Defensie dat het na het afronden van de studiefase (fase C), waarin de JSF als het beste toestel voor de beste prijs uit de bus is gekomen, verder moet met de voorbereidingen op de komst van de JSF. Door het verschuiven van het verwervingsbesluit zal deze tweeslachtige situatie de komende jaren mogelijk aanhouden en zullen de eventuele uitstapkosten mogelijk verder oplopen."
(...)

De minister laat in de beleidsbrief van 8 april 2011 weten dat het kabinet-Rutte/Verhagen geen besluit zal nemen over welk toestel de opvolger wordt van de F-16. Daarnaast laat hij het budget voor de vervanging van de F-16 los en introduceert hij een 'projectreservering' van 4,5 miljard euro. Hij handhaaft tegelijkertijd het planningsaantal van 85 toestellen, waarvoor volgens zijn brief aan de Kamer van december 2010 een bedrag van 7,6 miljard euro nodig is. Dat aantal bleef als Nederlandse geraamde behoefte dan ook staan in het PSFD MoU. De minister meldt in de beantwoording van de Kamervragen over de relatie tussen de reservering en het planningsaantal dat het kabinet-Rutte/Verhagen geen besluit zal nemen over de vervanging van de F-16 en dat aantallen en budgetten daarom nog niet aan de orde zijn.

In het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie van Defensie van 20 april 2011[18] meldt de minister het volgende over het planningsaantal en het budget: "Wij hebben het bedrag dat is gereserveerd, verlaagd. Dat zijn aanwijzingen dat wij in de toekomst tot afwegingen kunnen komen waarvan de polsstok korter is dan hij oorspronkelijk is geweest. Dat wil overigens nog steeds zeggen dat wij het planningsaantal handhaven, omdat wij daarmee indertijd van start zijn gegaan. De verantwoordelijkheid om de middelen te vinden die daarvoor nodig zijn, laten wij aan het volgende kabinet".

Op 23 april 2012 wordt het kabinet-Rutte/Verhagen demissionair en schrijft het nieuwe verkiezingen uit. De Tweede Kamer blijft het dossier Vervanging F-16 ook in de maanden daarna intensief behandelen. Zo neemt de Kamer begin juli 2012 een motie aan waarin ze de minister van Defensie vraagt uit het JSF-programma te stappen; meer hierover staat in de volgende paragraaf. Op 13 september 2012 wordt een Algemeen Overleg gehouden over de vervanging van de F-16, waarbij de demissionaire minister het volgende zegt over het planningsaantal en het budget: "U hebt gelijk dat het aantal aan te schaffen toestellen – kijkt u naar het aantal F-

[18] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 26 488, nr. 273. Den Haag; Sdu.

16's dat we op het ogenblik hebben – lager zal zijn dan het oorspronkelijke plangetal. Het is een heel formalistisch antwoord, maar dit kabinet had besloten daarover geen besluit te nemen. Dus dan gaan we ook geen besluit nemen over nieuwe aantallen. We hebben wel in die zin een voldongen feit gecreëerd dat we het daarvoor gereserveerde bedrag hebben verminderd"[19].

In de opmaat naar de behandeling van de Defensiebegroting voor 2013 stelt de Tweede Kamer in oktober 2012 schriftelijke vragen aan de (demissionaire) minister van Defensie[20]. Vraag 155 luidt: "Hoeveel F-35's kunnen worden aangeschaft voor de huidige projectreservering?". De minister antwoordt hierop dat hij "een operationeel verantwoorde taakuitvoering mogelijk acht met 56 F-35 jachtvliegtuigen". Het is volgens de minister niet mogelijk om de verwerving en exploitatie van 56 JSF-toestellen in te passen in de *huidige* reservering van 4,5 miljard euro of in de *huidige* exploitatie-uitgaven aan de F-16. De minister schrijft dat de huidige reservering van 4,5 miljard euro goed blijkt voor de aanschaf van 43 of 35 toestellen, afhankelijk ervan of de kosten voor de instandhouding van de JSF-vloot geheel worden meegenomen.

5.2 *Algemene Rekenkamer: ongewijzigd voortzetten van beleid niet mogelijk, keuzes onvermijdelijk*

Op vrijdag 6 juli 2012 neemt de Tweede Kamer een motie aan waarin ze de regering verzoekt om alle noodzakelijke stappen te zetten om uit het JSF-project te stappen[21]. De minister van Defensie verzoekt daarop de Algemene Rekenkamer om onderzoek te doen naar de kosten van het uitstappen uit het JSF-programma. Hij vraagt de Algemene Rekenkamer daarbij uit te gaan van 68 aan te schaffen JSF-toestellen. Dit verzoek betekende niet dat de minister hiermee afstand nam van het planningsaantal van 85. Het aantal van 68 reflecteerde slechts beter dat het om een vervanging van de F-16 ging, waarvan er op dat moment 68 in dienst waren.

In het rapport dat wij op 25 oktober 2012 publiceerden naar aanleiding van dit verzoek, concludeerden wij dat het beleid rond de vervanging van de F-16 hoe dan ook moet worden aangepast[22]. Ongewijzigd doorgaan betekent dat een hoger budget moet worden geraamd dan de nog beschikbare 4,05 miljard euro. Het budget verhogen heeft vervolgens consequenties voor alle krijgsmachtdelen en dus voor de ambities van de krijgsmacht. Zou het aantal JSF-toestellen worden verlaagd, dan moet dit leiden tot herformuleren van (ten minste) de ambities van de luchtmacht. Als Nederland zich nu uit het JSF-programma zou terugtrekken, dan heeft dat als consequentie dat (als Nederland later toch JSF's 'van de plank' koopt) de kosten per toestel stijgen. Kiest Nederland voor een ander toestel 'van de plank', dan moet Defensie haar ambities voor het gebruik van het toestel aanpassen. Wij concludeerden daarom dat ongewijzigd voortzetten van het huidige

---

[19] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 26 488, nr. 304. Den Haag; Sdu.

[20] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33400-X, nr. 8. Den Haag; Sdu.

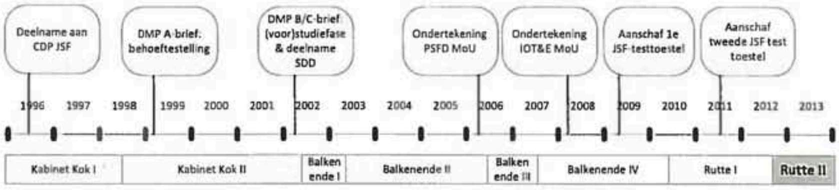
[21] Motie van de leden Eijsink en Van Dijk. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 26 488, nr. 298. Den Haag; Sdu.

[22] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 26 488, nr. 305. Den Haag; Sdu.

beleid van 85 geplande JSF toestellen geen optie is, en dat elke andere optie consequenties heeft voor de luchtmacht en de krijgsmacht als geheel.

De minister stelde in zijn reactie op dit rapport dat de aanschaf van de JSF binnen de begroting van zijn departement, zowel voor de investering als voor de exploitatie, inpasbaar is als het aantal toestellen omlaag gebracht wordt naar 56 stuks. Minder toestellen kan volgens hem door ze minder in te zetten en door internationale samenwerking. Ook is het volgens de minister onvermijdelijk dat andere investeringsprojecten van de krijgsmacht later of minder snel kunnen worden uitgevoerd, minder omvangrijk kunnen zijn, of misschien zelfs worden geschrapt.

5.3 *Kabinet-Rutte/Asscher; visie op de krijgsmacht, uitgaande van het beschikbare budget*



Op 12 september 2012 worden verkiezingen gehouden, en op 5 november 2012 wordt het kabinet-Rutte/Asscher beëdigd. Het kabinet neemt in het regeerakkoord op dat "de oorspronkelijke voornemens met betrekking tot de vervanging van de F16 niet uitvoerbaar [zijn] zonder aanpassing hiervan of zonder herprioritering binnen het totale Defensiebudget. [...] De minister van Defensie ontwikkelt, in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken en uitgaande van het beschikbare budget, een visie op de krijgsmacht van de toekomst.'[23]
Inmiddels heeft de Algemene Rekenkamer van het kabinet het verzoek ontvangen om de financiële onderbouwing van deze visie te valideren. Zodra de visie beschikbaar is zullen wij de validering uitvoeren.

6 Conclusie informatiepositie Tweede Kamer

De informatiepositie van de Tweede Kamer liep in dit grote project op belangrijke aspecten achter bij wat de Tweede Kamer expliciet aan informatiewensen had geformuleerd. De Kamer verzocht in het kader van de RGP het kabinet al bij de start van dit project om haar te informeren hoe vanuit de strategische doelstelling van het project via de (kwalitatieve en kwantitatieve) behoeftestelling gekomen wordt tot de definitieve materieelkeuze. De Tweede Kamer vroeg hoeveel jachtvliegtuigen voor die strategische doelstelling nodig zijn, wat daarvoor de financiële planning was, en hoe Defensie dit budgettair in zou passen. De achtereenvolgende bewindspersonen gaven hierop geen rechtstreekse antwoorden en verwezen stelselmatig naar het nog komende verwervingsbesluit (de D-brief),

[23] Regeerakkoord *Bruggen Slaan*. Tweede Kamer vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 33 410, nr. 15. Den Haag; Sdu.

waarbij ambities, aantallen en budget op enige wijze in evenwicht zouden worden gebracht. Hiermee voldeden de bewindspersonen formeel aan de eisen van de RGP en het DMP, maar materieel bleef de informatiebehoefte van de Kamer op belangrijke aspecten onvervuld.

Het procedureel beantwoorden van deze vragen is grotendeels te verklaren door het feit dat de kwantitatieve behoefte aan vervangende toestellen en het daarvoor beschikbare budget tot nu toe onbepaald zijn gelaten. Het planaantal van 85 JSF-toestellen heeft tot op heden drie betekenissen. In 2002, ten eerste, was dit aantal een referentie voor de berekening van het financiële verschil voor de Staat tussen de JSF mee-ontwikkelen of dit toestel van de plank kopen. In de PSFD MoU fungeert het aantal ten tweede als het mogelijke aantal toestellen dat Nederland zal bestellen, en daarmee beïnvloedt het aantal via de hoofdaannemers in de VS de orderstroom voor de Nederlandse industrie. Ten slotte gold het aantal van 85 voor Defensie als indicatie van het aantal toestellen dat Defensie nodig dacht te hebben, hoewel een daadwerkelijk besluit daarover nog niet aan de orde is geweest.

Het planningsaantal van 85 toestellen leidde tien jaar lang tot een politieke 'surplace' tussen de belangen van de luchtmacht (Defensie), de Nederlandse industrie (EZ) en de budgettaire invalshoek (Financiën) binnen de opeenvolgende kabinetten, bij de opeenvolgende kabinetsformaties en telkens weer tussen kabinet en Tweede Kamer.
De 'surplace' werd meer dan zichtbaar toen in april 2011 — mede door omstandigheden gedwongen — het budget centraal kwam te staan. Hoewel in april 2011 opnieuw voor het met elkaar verzoenen van het projectreserveringsbudget van € 4,5 miljard en het planningsaantal van 85 toestellen procedureel werd verwezen naar een volgend kabinet, kan het de Tweede Kamer — en zeker de woordvoerders Defensie - niet ontgaan zijn dat die verzoening onvermijdelijk consequenties moest hebben. In het nauwelijks twee weken oude monitorrapport van de Algemene Rekenkamer staat ten overvloede nog de opstelling opgenomen van de raming van de verwervingskosten bij 85 toestellen naar de stand van december 2010: € 7.617.737.520.[24]

Aldus was het vasthouden aan het planningsaantal van 85 stuks en aan het projectreserveringsbudget van € 4,5 miljard in de communicatie met alle betrokken partijen een politieke realiteit, waarvan ten minste vanaf 2006 voor elk van de betrokkenen duidelijk kan of moet zijn geweest dat deze grootheden in de praktijk onmogelijk met elkaar verenigbaar zouden zijn.

[24] Algemene Rekenkamer, Monitoring vervanging F-16, stand van zaken december 2010, Den Haag 2011 (Sdu)

7 Bestuurlijke reactie ministers van Defensie en van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

7.1 *Bestuurlijke reactie ministers van Defensie en van Financiën*

We hebben deze brief voor een reactie voorgelegd aan de ministers van Defensie en van Financiën. De ministers hebben gezamenlijk op 13 mei 2013 gereageerd op de conceptbrief. We geven hieronder hun reactie integraal weer.

"Op 25 april jl. (kenmerk 13002356R) heeft u de conceptbrief over uw onderzoek naar de informatiepositie van de Tweede Kamer ten aanzien van het project Vervanging F-16 verstuurd. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van deze brief. Hierbij bieden wij onze bestuurlijke reactie aan.

Conform het Regeerakkoord heeft de minister van Financiën de Algemene Rekenkamer verzocht een onderzoek in te stellen naar de ontwikkeling van de financiële perspectieven ten aanzien van de aanschaf en exploitatie van de vervanger van de F-16 en de informatievoorziening daarover in de afgelopen periode. Dit verzoek kwam voort uit de tijdens de formatie gerezen vragen inzake de verhouding tussen het gereserveerde budget voor de vervanging F-16 en het gewenste planningsaantal jachtvliegtuigen in de loop van de afgelopen vijftien jaar. Uw conceptbrief biedt een reconstructie van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer tot op heden. De reconstructie is een waardevolle bijdrage aan dit dossier, omdat het een overzicht biedt van de veranderingen in de investeringskosten, exploitatiekosten en aantallen jachtvliegtuigen in het project Vervanging F-16 sinds 1998.

Het kabinet onderschrijft de vaststelling dat in het begin van het project is gerapporteerd over een tentatief budget zonder directe relatie met het planningsaantal. Dit is destijds aan de Kamer gemeld. Vanaf 2006 tot en met eind 2010 was de raming van de investeringsuitgaven wel direct gerelateerd aan het planningsaantal en verwerkt in de begroting. In de jaarrapportages is daarover uitvoerig gerapporteerd. Investeringsbudget en aantal waren in die periode met elkaar in overeenstemming. Het investeringsbudget is daartoe in die tijd enkele malen verhoogd.

Eind 2010 werden de gevolgen voor Nederland bekend van de kostenstijgingen in de Verenigde Staten. De geactualiseerde raming van de Nederlandse investeringskosten steeg daarmee met € 1,4 miljard. In april 2011 werd in de beleidsbrief van toenmalig minister Hillen uiteengezet dat, gelet op de financiële staat van Defensie en in afwachting van een vervangingsbesluit in een volgende kabinetsperiode, in het investeringsoverzicht € 4,5 miljard wordt gereserveerd voor de vervanging van de F-16. In afwachting van besluitvorming over de vervanger van de F-16, het aantal toestellen en het daarvoor benodigde budget bleef het planningsaantal ongewijzigd. Het zicht op de kostenontwikkelingen bleef gehandhaafd in de jaarrapportage over de vervanging van de F-16. Daarin werden steeds de actuele investerings- en exploitatiekosten van het project opgenomen.

Voor de vergelijkbaarheid met eerdere informatie en omdat niet was besloten tot een ander planningsaantal ging die informatie uit van 85 toestellen.

U zet in uw brief helder uiteen dat bij ontstentenis van een besluit over de vervanging van de F-16 de informatie die aan de Kamer is verstrekt over (plannings)aantallen in relatie tot budget en ambities ten aanzien van de inzet van de krijgsmacht, veelal een procedurele strekking had en daarmee inhoudelijk beperkt bleef. Uw constateringen nemen wij ter harte. De samenhang tussen aantallen, budget en beoogde inzet zal in de informatievoorziening aan de Kamer zo goed mogelijk worden aangegeven. Met het aantreden van het kabinet Rutte II staat het vraagstuk van de financiële inpasbaarheid van de vervanger van de F-16 in het kader van de visie op de krijgsmacht van de toekomst opnieuw op de agenda. Het kabinet is vastbesloten in de visie op de krijgsmacht van de toekomst realistische ambities en mogelijkheden van de krijgsmacht te formuleren en in samenhang daarmee nog dit jaar een beslissing te nemen over de vervanger van de F-16. In overeenstemming met eerdere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ligt de nadruk daarbij zowel op de investeringsuitgaven als op de exploitatie. Voor de visie is de financiële inpasbaarheid van de vervanger van de F-16 een belangrijk uitgangspunt. Dat het kabinet hieraan hecht, blijkt uit het verzoek aan de Algemene Rekenkamer om de visie en de financiële onderbouwing te valideren."

7.2 *Nawoord*

De kans op optimale democratische controle door het parlement is rechtstreeks afhankelijk van de invulling van de informatieplicht (passief en actief) door het kabinet. Tegelijkertijd is de wijze waarop het parlement met die informatie(plicht) omgaat evenzeer essentieel.
Rond het onderwerp opvolging F-16 heeft gedurende ruim zestien jaar vooral procedurele -en dus inhoudelijk beperkte- informatie de relatie kabinet–parlement gedomineerd. We hopen van harte dat die periode nu kan worden afgesloten.

De aangekondigde nieuwe visie op de krijgsmacht zal tot besluitvorming leiden waarvan de uitvoering ondersteund dient te worden door een deels nog te ontwikkelen nieuwe manier van administreren bij Defensie. Verantwoording over die uitvoering kan dan - ontleend aan die administratie – aan de hand van relevante informatie door het parlement gevolgd worden. Naar onze inschatting zal dat wenkend perspectief binnen deze kabinetsperiode bereikt kunnen worden. Niet alleen wij zien daar naar uit.

Bijlage 6 Overheveling en risicoreserveringen

Deze bijlage geeft de volgende zaken weer:

- de bepaling van de omvang van de risicoreserveringen voor de vervanging van de F-16;
- de overheveling van geld uit het investeringsbudget voor vervanging F-16 naar het exploitatiebudget.

Schematische weergave van de overheveling door Algemene Rekenkamer, in mln €

Investeringscomponent	Voor overheveling		Na overheveling	
Beginstand taakstellend bruto investeringsbudget	€	4.521	€	4.521
Al uitgegeven, stand per 31-12-12 (o.a. 2 testtoestellen)	€	-496	€	-496
Beginstand taakstellend netto investeringsbudget	€	4.025	€	4.025
Beginstand taakstellend netto investeringsbudget	€	4.025	€	4.025
Projectreserve 10%	€	-402,5	€	-402,5
Te besteden deel taakstellend netto investeringsbudget	€	3.622,5	€	3.622,5
*Raming uitgaven JSF toestellen (x37) (o.b.v. 210 vlieguren/jaar per toestel)	€	3.843	€	3.843
*Al uitgegeven, stand per 31-12-12 (o.a. 2 testtoestellen)	€	-496	€	-496
*Raming uitgaven JSF toestellen (x35) (o.b.v. 210 vlieguren/jaar per toestel)	€	3.347	€	3.347
Te besteden deel taakstellend netto investeringsbudget	€	3.622,5	€	3.622,5
Raming uitgaven JSF toestellen (x35)	€	-3.347	€	-3.347
**Restant taakstellend netto investeringsbudget	€	275,6		
**				
Overheveling			€	-275,5
Restant taakstellend netto investeringsbudget				-0

* De raming die voor het investeringscomponent is gemaakt, is gebaseerd op 37 toestellen, waardoor de reeds gedane uitgaven voor de andere twee toestellen hierop in mindering wordt gebracht. Hierdoor ontstaat een raming van uitgaven voor 35 toestellen.

** Restant van € 275,6 miljoen wordt overgeheveld naar het exploitatiebudget om met blockupgrades binnen het taakstellend exploitatiebudget van € 270 miljoen te blijven.

Schematische weergave van de overheveling door Algemene Rekenkamer, in mln €

Exploitatiecomponent	Voor overheveling		Na overheveling	
Beginstand taakstellend netto exploitatiebudget	€	270	€	270
Uitgaven personeel MOB's Volkel en Leeuwarden (geen risico)	€	-60	€	-60
Grondslag projectreserve 10%	€	210	€	210
Beginstand taakstellend netto exploitatiebudget	€	270	€	270
Projectreserve 10%	€	-21	€	-21
Te besteden deel taakstellend netto exploitatiebudget	€	249	€	249
Raming uitgaven JSF toestellen (x37)	€	259	€	259
Te besteden deel taakstellend netto exploitatiebudget	€	249	€	249
Raming uitgaven JSF toestellen (x37)	€	-259	€	-259
Overschrijding taakstellend netto exploitatiebudget (structureel vanaf 2023)	€	-10		
*Overheveling: delta exploitatie vanuit het DIP			€	9,2
Overschrijding taakstellend netto exploitatiebudget (structureel vanaf 2023)			€	-0,8

* Vanaf 2023 komt het restant van € 275 miljoen verspreid over 30 jaar ten goede van het exploitatiebudget en ontstaat vanaf dat jaar een jaarlijkse overheveling van € 9,2 miljoen (275 / 30).

Bijlage 7 Afkortingen en begrippen

DIP Defensie investeringsplan. Dit plan bevat de geplande investeringen voor groot materieel, infrastructuur en informatievoorziening voor het hele ministerie.

F-35 De officiële naam van de Joint Strike Fighter is de Lockheed Martin F-35 Lighting II. Dit toestel wordt ontwikkeld in drie varianten. Nederland heeft interesse in de conventionele variant, die gebruikt maakt van start- en landingsbanen. Deze variant heeft als naam de F-35A en wordt ook de CTOL-variant genoemd (Conventional Take Off and Landing).

JSF Joint Strike Fighter. Zie: “F-35”.

JSS Joint Support Ship. Schip dat door de marine is ontwikkeld om te voorzien in drie verschillende behoeften: bevoorrading van andere schepen op zee, het strategisch transport van zware wapensystemen en het verzorgen van zware amfibische helikoptercapaciteit.

JCC Life Cycle Costing. Dit is een set van technieken om de life cycle costs, ofwel levensduurkosten, van een (wapen-)systeem gedurende elke fase van de levensduur te kunnen modelleren, voorspellen en te analyseren.

QRA Quick Reaction Alert. Bewaking van het Nederlandse luchtruim, waarbij binnen enkele minuten een of meer jachtvliegtuigen in de lucht kunnen worden gebracht bijvoorbeeld om een onbekend vliegtuig boven Nederlands grondgebied te onderscheppen.

SPEER Strategic Process and ERP Enabled Reengineering. SPEER betreft de implementatie van een defensiebreed financieel en materieellogistiek informatievoorzieningssysteem.

Bijlage 8 Methodologische verantwoording

Centrale vraag

Wij hebben voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd:

In hoeverre past de Visie op de krijgsmacht binnen de financiële randvoorwaarden die het kabinet hieraan heeft gesteld? In hoeverre is er in deze visie een balans tussen ambities, tijd, mensen en middelen en geld?

Deze probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen

<u>Budgettair kader:</u>

a. Wat is volgens Defensie het financieel kader voor de gehele looptijd van de Visie, rekening houdend met het regeerakkoord, en de voltooiing van de lopende bezuinigingsoperatie bij Defensie, inclusief reorganisaties en het traject 'krijgsmacht op orde'? Hoe is dit bepaald? Hoe is dit budget bepaald voor de jaren na de eerste 5 jaar van de visie? Van welke veronderstellingen en uitgangspunten is hierbij uitgegaan?
b. Hoe verhoudt zich de uitkomst hiervan tot inzichten van het Ministerie van Financiën en van onszelf?
c. Hoe beoordelen wij de vaststelling van het financieel kader, zowel qua proces als qua uitkomst, op deugdelijkheid en robuustheid? Hierbij letten we erop of met alle relevante en bekende budgettaire gevolgen voor het budget rekening is gehouden. We letten tevens op de aannemelijkheid en onderbouwing van de gehanteerde veronderstellingen en uitgangspunten.
d. In hoeverre is er een goede audit trail? Gehanteerde veronderstellingen, uitgangspunten, afwegingen en gemaakte keuzes moeten reconstrueerbaar zijn op basis van het dossier.
e. In hoeverre garandeert de tekst van de Visie dat de Tweede Kamer in voldoende mate geïnformeerd zal zijn over de gehanteerde veronderstellingen, uitgangspunten, afwegingen en gemaakte keuzes bij de bepaling van het budgettair kader van de Visie?

<u>Financiële onderbouwing Visie:</u>

In hoeverre is sprake van een evenwichtige en sluitende financiële onderbouwing van de visie?

a. In hoeverre passen de in de financiële onderbouwing opgenomen uitgaven binnen de financiële randvoorwaarden? In hoeverre geldt dit voor de hele looptijd van de visie? Welke reden en welke oplossing geeft Defensie voor waar dit niet past?
b. In hoeverre is in de financiële onderbouwing van de visie rekening gehouden met alle relevante en voorzienbare uitgaven per post?
    - Is voor de wapensystemen uitgegaan van een life cycle benadering? Is daarbij uitgegaan van de hele life cycle van het wapensysteem? Is bepaald op welk punt in de life cycle elk wapensysteem zich bevindt?

- Hoe is de toekomstige kostenontwikkeling van de wapensystemen en van de andere posten in de financiële onderbouwing bepaald? Is de toekomstige kostenontwikkeling per post weergegeven in gemiddelde kosten of in daadwerkelijk per jaar verwachte uitgaven (cashflow)?
  - In hoeverre is sprake van deugdelijke toerekening van kosten aan wapensystemen? Let hierbij op posten personeel, onderhoud, etc. In hoeverre zijn alle kosten van wapensystemen meegerekend, ook als ze niet of niet meteen tot uitgaven leiden (bijvoorbeeld interen op munitie)? Is in geval van vermindering, vertraging of afstoting van wapensystemen rekening gehouden met de kosten daarvan? En met de eventuele gevolgen ervan voor andere wapensystemen of andere posten in de financiële onderbouwing? Let ook op BTW, etc.
  - In hoeverre is bij de vaststelling van robuuste kostenreeksen gebruik gemaakt van risicoanalyses, scenarioaanpak en risicoreserveringen? In hoeverre is rekening gehouden met noodzakelijke flexibiliteit? In hoeverre is ingeval kostenreeksen afhankelijk zijn van het slagen van (internationale) onderhandelingen, voorzien in een terugvaloptie?

c. Sluiten de gehanteerde financiële gegevens aan op de gegevens in de financiële administratie- of ramingssystemen van Defensie? Is er reden om aan de juistheid van de gegevens uit de financiële administratie- of ramingssystemen van Defensie te twijfelen? Zo ja, waarom?
d. Voldoet de financiële onderbouwing aan de standaarden/criteria die daarvoor gelden?
e. *In hoeverre is er een goede audit trail?* Gehanteerde veronderstellingen, uitgangspunten, afwegingen en gemaakte keuzes moeten reconstrueerbaar zijn op basis van het dossier.
f. In hoeverre garandeert de tekst van de Visie dat de Tweede Kamer in voldoende mate geïnformeerd zal zijn over de gehanteerde veronderstellingen, uitgangspunten, afwegingen en gemaakte keuzes in de financiële onderbouwing van de Visie?

Omdat al deze vragen niet voor alle onderdelen van de financiële onderbouwing nagegaan konden worden, hebben we dit voor de onderbouwing als geheel, en voor de onderscheiden onderdelen van de onderbouwing voorbeeldgewijs gedaan. Dit kon, omdat als onderdelen van de financiële onderbouwing niet deugen, dit in principe maakt dat de hele onderbouwing niet deugt.

<u>Beleidskeuzes krijgsmacht – inzetbaarheidsdoelen</u>
Zijn in de Visie op de krijgsmacht heldere richtinggevende keuzes gemaakt over de nationale en internationale taken van de krijgsmacht?

a. Tot welke keuzes komt de Visie op de krijgsmacht hiervoor?
b. Hoe verhouden deze keuzes zich tot de wettelijke taken van de krijgsmacht en afspraken over inzet van de krijgsmacht, bijvoorbeeld met NAVO, andere landen, andere ministeries of civiele partijen?
c. Zijn de keuzes gebaseerd op een solide analyse van de internationale ontwikkeling? Aspecten die hierbij meegenomen worden:
   - Analyse gedeeld door Defensie en Buitenlandse Zaken?
   - Verhouding tot visie NAVO, andere landen?
     - Aandacht gegeven aan mogelijkheden internationale samenwerking en taakverdeling? Rekenschap gegeven van haalbaarheid hiervan?

d. Zijn er signalen om aan een goede onderbouwing van de beleidskeuzes te twijfelen? Zo ja, waarom?
   Aspecten die hierbij meegenomen worden:
   - Aannemelijkheid aannames? Onderbouwing?
   - Scenario-aanpak?
   - Actualiteit
   - Overige signalen.
e. In hoeverre is de visie evenwichtig uitgewerkt?
f. In hoeverre zijn in de Visie heldere en goed gedefinieerde inzetbaarheidsdoelen geformuleerd?
g. Hoe vertaalt Defensie de inzetbaarheidsdoelen tot de daarvoor benodigde capaciteiten en is daarbij een sluitende onderbouwing uitgewerkt?

Onderzoek naar een beperkt aantal wapensystemen

Dit deel van het onderzoek borduurt voort op de uitkomst van vraag 3. Het uitgangspunt is daarbij dat Defensie inzicht behoort te hebben in de mate waarin er in de Visie op de krijgsmacht balans is tussen ambitie, tijd, mensen en middelen en geld.

Deelvragen per wapensysteem:

h. Wat is voor het betreffende wapensysteem de in de Visie geformuleerde ambitie / wat zijn de inzetbaarheidsdoelen?
i. Hoeveel tijd, geld, mensen en middelen zijn er nodig om deze ambitie te realiseren?
j. Hoeveel tijd, geld, mensen en middelen zijn er beschikbaar?

Een vergelijking van vraag 2 en 3 geeft inzicht in het eventuele verschil tussen de beoogde en daadwerkelijke operationele inzetbaarheid en zal een antwoord geven op de hoofdvraag.

Vervanging F-16

Hoofdvraag: "*In hoeverre is sprake van een voldoende onderbouwd voornemen voor de Vervanging F-16 als geïntegreerd onderdeel van de Visie op de krijgsmacht?*"

Dit onderdeel steunt in hoge mate op de bevindingen uit de voorgaande vragen en uit bestaand en nader onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Gezien de bijzondere rol die de vervanging van de F-16, blijkens de context, het regeerakkoord en het verzoek van de minister van Financiën aan ons, inneemt in de Visie op de krijgsmacht, is het zinvol om deze vraag afzonderlijk te beantwoorden. Uit de voorgaande onderzoeksonderdelen betrekken we de volgende aspecten:

k. Welke keuzes over de nationale en internationale taken van de krijgsmacht raken de besluitvorming over de vervanging van de F-16? Over deze keuzes de vragen als onder 3.
l. Tot welke conclusies aan benodigde capaciteiten komt de visie voor wat betreft de vervanging F-16?
m. Hoe verhoudt de onderbouwing van de benodigde capaciteiten voor de vervanging van de F-16 zich tot de eisen die hieraan worden gesteld in het DMP en in de Regeling grote projecten? Hoe verhoudt de onderbouwing zich tot de bevindingen en boodschappen die wij in eerdere onderzoeken hierover hebben geuit?

n. Hoe zijn hierbij de consequenties voor de overige delen van de krijgsmacht betrokken?
o. In hoeverre is sprake van een deugdelijke financiële onderbouwing van dit deel van de visie? Zelfde vragen als onder 2.
p. Is sprake van evenwicht tussen beleidsambities, geld, de mensen/middelen en tijd waar het de vervanging van de F-16 aangaat, rekening houdend met de hele krijgsmacht?
q. In hoeverre is op basis van de informatie en de keuzes in de visie een verantwoord besluit over de vervanging van de F-16 te nemen?

Werkwijze
Voor dit rapport hebben we interviews gehouden met medewerkers van de volgende organisaties:
- Ministerie van Defensie
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Economische Zakeninstellingen en organisaties buiten de Rijksoverheid

Verder hebben we een dossierstudie verricht. Die bestond uit een analyse van:
- de beschikbare Tweede Kamerstukken;
- interne notities en memo's van de drie betrokken departementen.
- dossierstukken van de betrokken departementen, in het bijzonder van de werkgroepen die gewerkt hebben aan de totstandkoming en de financiële onderbouwing van de visie;
- openbare informatie uit (inter)nationale bronnen.

Toelichting beperkingen validering
De financiële onderbouwing van de visie bevat cijfermatige tijdreeksen over de verwachte uitgaven van het ministerie over de komende 15 jaar. Omdat de bestaande financiële systemen en ramingsmethodieken voornamelijk de organisatieonderdelen als uitgangspunt hebben, terwijl in de financiële onderbouwing van de visie de wapensystemen het uitgangspunt vormen, kon het Ministerie van Defensie de benodigde gegevens niet eenvoudig uit haar systemen betrekken; deze moesten in veel gevallen via speciaal opgestelde toerekeningsregels en schattingen gegenereerd worden. De juistheid van deze schattingen en toerekeningsregels was voor ons niet in alle gevallen na te gaan. De correcte toepassing ervan wel, evenals de aansluiting van de gehanteerde cijfers op de onderliggende systemen en tussen de verschillende stappen in de financiële onderbouwing.

Voor de verwachte uitgaven voor de vervanger van de F-16 heeft het Ministerie van Defensie gebruik gemaakt van cijfers uit de Verenigde Staten en deze naar de Nederlandse situatie vertaald met behulp van een door Defensie/TNO ontwikkeld rekenmodel.
Wij hebben niet de uit de Verenigde Staten afkomstige gegevens op juistheid kunnen beoordelen. We wezen onder meer in de beantwoording van Kamervragen op 16 mei 2012 (Kamerstuk 31 300, nr. 29) op het feit dat Nederland als partnerland binnen het internationale JSF-programma voor (financiële) broninformatie over de JSF in belangrijke mate afhankelijk is van het JSF Program Office en het Amerikaanse

Ministerie van Defensie. Voor ons is het Nederlandse Ministerie van Defensie object van onderzoek, wij hebben geen bevoegdheden om de totstandkoming en/of juistheid van de Amerikaanse broninformatie te onderzoeken. De Amerikaanse Rekenkamer (Government Accountability Office, GAO) onderzoekt jaarlijks het JSF-programma. De GAO baseert zich daarbij op eigen brongegevens, die voor een deel afkomstig zijn van het Amerikaanse Ministerie van Defensie. Wij kunnen daarom geen uitspraak doen over de objectiviteit van deze informatie. Ook is het de GAO niet toegestaan ons niet door haar gepubliceerde onderzoeksgegevens te verstrekken. We kunnen wel gebruik maken van de gepubliceerde (en waar nodig toegelichte) onderzoeksconclusies van de GAO. Dat is in dit rapport gebeurd. Dat geldt eveneens voor informatie van de rekenkamers van andere partners.

Wij hebben evenmin het Defensie/TNO-rekenmodel in opzet en werking getoetst. De auditdiensten van de Ministeries van Defensie en Economische Zaken hebben in het kader van hun assurancerapporten bij het grote project Vervanging F-16 dit model beoordeeld en qua systematiek gevalideerd. Wij verwijzen naar deze rapportages voor hun bevindingen daaromtrent. De consistente verwerking van de gegevens uit het model hebben we wel getoetst.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2007). *Risicobeheersing HSL-Zuid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 072, nrs. 1-2. Den Haag, Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Brief met observaties over de actualisatie van de kandidaten-vergelijking Vervanging F-16 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 300, nr 12. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Monitoring verwerving Joint Strike Fighter; Stand van zaken augustus 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 300, nrs. 13–14. Den Haag, Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Uitstapkosten Joint Strike Fighter.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 26 488, nr. 305. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Brief van de Algemene Rekenkamer met reactie op verbeteringen beheer bij Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32 733, nr. 89. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012c). *Monitoring vervanging F-16, stand van zaken december 2011; inzetbaarheid F-16 en ontwikkelingen Joint Strike Fighter*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 300, nr 27. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012d). *Brief over het vastgoed herbeleggingsplan en het vastgoedbezit van het Ministerie van Defensie.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32 733, nr. 108. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012e). *Beantwoording van Kamervragen over het rapport Monitoring vervanging F-16, stand van zaken december 2011; inzetbaarheid F-16 en ontwikkelingen Joint Strike Fighter.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 300, nr 29. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013a). *Brief Algemene Rekenkamer; aanbieding informatiepositie Tweede Kamer Vervanging F-16 (reconstructie)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 26 488, nr. 323. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het ministerie van Defensie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605 X, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Zaken (2013). *Regeerakkoord Bruggen Slaan*. Tweede Kamer vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 33 410, nr. 15. Den Haag; Sdu.

Defensie (1999). *Defensienota 2000*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 900, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Defensie (2007). *Wereldwijd Dienstbaar*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 243, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Defensie (2011b). *Beleidsbrief van de Minister van Defensie van 8 april 2011 over Defensie na de kredietcrisis; een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 733, nr. 1. Den Haag: Sdu.

NAVO (2003). *Research and Technology Organisation of the North Atlanctic Treaty Organisation: Technical Report Analysis and Simulation Panel Task Group SAS-028, Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems*. September 2003.

Onderzoeksteam

Dhr. mr. drs. L.G. Krijnen (projectleider)
Dhr. ing. F.H. Band MIM
Dhr. E.D. Blanken MSc
Dhr. drs. G.W. Bolte
Dhr. drs. O.G.H.M. Klabbers EMIA RO
Dhr. drs. H.A. Kuenen
Dhr. drs. P.E. Lubach RA
Dhr. dr. P.A.H.M Mantelaers
Mw. S.J. Trienekens MSc
Mw. drs. T. Vandersmissen

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Nationale Beeldbank

Den Haag, september 2013